PUBLIC FINANCE

International quarterly journal, devoted to the study of fiscal policy and related problems

FINANCES PUBLIQUES

Revue trimestrielle internationale d'études de finances publiques et de problèmes annexes

Index to the year 1951
Table des matières traitées en 1951

PUBLISHERS:
N.V. UITGEVERIJ W. P. VAN STOCKUM EN ZOON
THE HAGUE - HOLLAND

132941

DIRECTOR AND EDITOR IN CHIEF
DIRECTEUR ET RÉDACTEUR EN CHEF

Dr J. A. MONOD DE FROIDEVILLE

HAARLEM - HOLLAND

EDITORIAL STAFF / COMITÉ DE RÉDACTION

Prof. A. Angelopoulos	*Geneva/Genève*
Dr W. H. v. d. Berge	*The Hague/La Haye*
Prof. P. Hennipman	*Amsterdam*
Prof. U. K. Hicks	*Oxford*
Prof. R. Jacomet	*Paris*
Prof. F. K. Mann	*Washington*
Prof. M. Masoin	*Brussels/Bruxelles*
Prof. F. Neumark	*Istanbul*
Prof. U. G. Papi	*Rome*
Prof. B. Schendstok	*The Hague/La Haye*
Prof. D. Simons	*The Hague/La Haye*
Prof. M. J. H. Smeets	*Tilburg*
Dr E. Tekenbroek	*The Hague/La Haye*
Dr E. Wiegand	*Amsterdam*

CONTRIBUTORS/COLLABORATEURS

Aix en Provence	Prof. Paul Reuter
	Prof. Louis Trotabas
Algiers/Alger	Prof. J. Peyrega
Amsterdam	Prof. Dr H. J. Hellema
Baltimore (U.S.A.)	Prof. Dr Fritz Machlup
Bologna	Prof. Ernesto d'Albergo
Brussels/Bruxelles	Prof. Dr F. Amerijckx
	Prof. Jean van Houtte
	Prof. E. Schreuder
Cambridge (Gr.-Br.)	Prof. C. F. Carter
	Mrs M. Hollond
Canberra (Australia/Australie)	Prof. D. B. Copland
Chicago (U.S.A.)	Prof. Dr Earl J. Hamilton
Cologne	Prof. Dr G. Schmölders
Copenhagen/Copenhague	Dr Jørgen Gelting
Cordova/Cordoue (Argentina/ Argentine)	Prof. Dino Jarach
Durham (U.S.A.)	Prof. Dr B. U. Ratchford
Evanston, Illinois (U.S.A.)	Prof. James Washington Bell
Geneva/Genève	Prof. Angelos Angelopoulos
Glasgow	Dr Duncan Black
The Hague/La Haye	Prof. Dr J. Tinbergen
Helsinki	Prof. Dr O. W. Louhivuori
	Prof. Matti Leppo
Lexington (U.S.A.)	Prof. James W. Martin
Lille	Prof. G. Dehove
Lisbon/Lisbonne	Prof. Conçalves Pereira
	Prof. Jean Granié
	Dr Aureliano Felismino
London/Londres	Alan T. Peacock
Louvain	Prof. Dr Jacques E. Mertens
Lund (Sweden/Suède)	Prof. C. Welinder
Nancy	Prof. Y. Séguillon
Naples	Prof. Lello Gangemi
New York (U.S.A.)	Dr Agnes Roman-Miller
	Prof. Dr Carl S. Shoup
	Prof. Paul Studensky
Oslo	Prof. Knut Getz Wold
	Prof. Erling Petersen
Paris	Prof. M. Chrétien
	Prof. Gaston Jèze
	Prof. Henry Laufenburger
	Prof. Jean Marchal
	Prof. A. Michelson
	Prof. A. Piatier
	P. Vallerie
Pavia/Pavie	Prof. Dr B. Griziotti
Philadelphia (U.S.A.)	Prof. Alfred G. Buehler
Prague	Dr J. Berák
	Dr Z. Blazej
	Dr A. Král
	Dr J. Kozák
Rennes	Prof. H. Krier
Stockholm	Dr Kurt Heinig
Strasbourg	Prof. P. L. Reynaud
Toronto (Canada)	Prof. Donald C. MacGregor
Toulouse	Prof. A. Barrère
	Prof. Max Cluseau
Trieste	Prof. Eraldo Fossati
Uppsala (Sweden/Suède)	Prof. Erik Lindahl
Urbana, Illinois (U.S.A.)	Prof. John F. Due
Washington	Prof. Dr Gerhard Colm
Wisconsin (U.S.A.)	Prof. Harold M. Groves

CONTENTS/SOMMAIRE

	Nr	Page
Tax Administration in the United States, by James W. Martin	1	5
Le Problème de la Réforme de la Fiscalité française (suite), par Maxime Chrétien	1	19
E. R. P. and Government Finances of the participating Countries, by Josef Berolzheimer	1	39
On the Historiography of Thought on Public Finance, by Emanuele Morselli	1	53
Résumé: Sur la Historiographie de la Pensée concernant les Finances Publiques	1	80
The Sixth Annual Institute on Federal Taxes, a report	1	81
Review of Periodicals on the Science of Public Finance/ Revue des Périodiques traitant de la Science des Finances Publiques	1	89
War Finance and Tax Reform in the United States, by Fritz Karl Mann	2	101
Résumé: Le Financement de la Guerre et la Réforme de l'Imposition aux Etats-Unis	2	117
Das Kapitalbudget und seine Darstellung, von Kurt Heinig	2	118
Summary: The Capital Budget and its Presentation	2	135
Résumé: Le Budget du Capital et sa Présentation	2	137
Note on an Income Effect of changing Interest Rates, by Melvin I. White and Merton Miller	2	139
Le Problème de la Réforme de la Fiscalité française (fin), par Maxime Chrétien	2	145
Summary: The Problem of the Reform of French Finance	2	181

	Nr	Page
Review of Periodicals on the Science of Public Finance/ Revue des Périodiques traitant de la Science des Finances Publiques	2	185
The Reform of Japanese Taxation, by U. K. Hicks	3	199
Résumé: La Réforme du Système fiscal au Japon	3	218
Methodologische Probleme der Steuerinzidenztheorie, von Horst C. Recktenwald	3	221
Summary: Some methodological Problems of the Theory of Tax Incidence	3	233
Résumé: Les Problèmes méthodologiques de l'Incidence de l'Impôt	3	235
Government Revenue and the National Income, by A. R. Prest	3	238
Résumé: Le Revenu du Gouvernement et le Revenu National	3	253
Social Insurance Finance under the Social Security Act Amendments of 1950, by Selma J. Mushkin	3	255
Résumé: Les Finances de l'Assurance sociale sous la „Social Security Act Amendments"	3	266
The Sociometric Theory and the Estate Duty, by Vasco N. P. Fortuna	3	267
Résumé: La Théorie sociométrique et l'Impôt sur les Héritages	3	272
The Budget Cycle in Public Finance in the United States of America, by O. Bakker	3	273
Current Trends in Public Budgeting in the United States, by Catheryn Seckler-Hudson	4	319
Résumé: Tendances actuelles dans l'Elaboration du Budget du Gouvernement des Etats Unis	4	330
A further Report, by Ursula K. Hicks	4	338
The Budget Cycle in Public Finance in the United States of America, by O. Bakker	4	342
A Concept of Optimum Budget, by Baljit Singh	4	376
Résumé: Un Concept de Budget Optimum	4	383

	Nr	Page
The Sales Tax as an Anti-Inflationary Measure, by John F. Due	4	385
Résumé: L'Impôt sur le Chiffre d'Affaires comme Mesure Anti-Inflationniste	4	395

BOOKREVIEW/CRITIQUES

Emanuele Morselli, Corso di Scienza della finanza pubblica, vol. I: Primi principi di Scienza delle Finanze e Diritto finanziario, 4e ed. riveduta ed aggiornata con la nuova Costituzione Italiana. Padova, Cedam, 1949 . .	1	82
H. Laufenburger, Finances Comparées. Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, U.R.S.S. Deuxième édition entièrement refondue. I. vol. Librairie du Recueil Sirey, Paris 1951	2	183
P. J. A. Adriani, Het belastingrecht, zijn grondslagen en ontwikkeling. Deel III. Uitg. L. J. Veen, Amsterdam en „Het Kompas", Antwerpen 1950	3	306
Budgetary Structure and Classification of Government Accounts. United Nations Publication: 1951 XVI. 3. .	4	397

ALPHABETIC LIST OF THE AUTHORS' NAMES

LISTE ALPHABÉTIQUE DES NOMS D'AUTEURS

F. Amerijckx 306

Angelos Angelopoulos 183

O. Bakker 273, 342, 397

Josef Berolzheimer 39

Maxime Chrétien 19, 145

Gérard Dehove 82

J. F. Due 385

Vasco N. P. Fortuna 267

Kurt Heinig 118

U. K. Hicks 199, 338

Fritz Karl Mann 101

James W. Martin 5

Merton Miller 139

Emanuele Morselli 53

Selma J. Mushkin 255

A. R. Prest 238

Horst C. Recktenwald 221

Catheryn Seckler-Hudson 319

Baljit Singh 376

Melvin I. White 139

PUBLIC FINANCE

International quarterly journal devoted to the study of fiscal policy and related problems

FINANCES PUBLIQUES

Revue trimestrielle internationale d'études de finances publiques et de problèmes annexes

Volume VII/VII-me Année
No. 1/2 1952

PUBLISHER / EDITEUR
N.V. UITGEVERIJ W. P. VAN STOCKUM EN ZOON
THE HAGUE / LA HAYE

Copyright reserved
Printed in the Netherlands - Imprimé aux Pays Bas

DIRECTOR AND EDITOR IN CHIEF
DIRECTEUR ET REDACTEUR EN CHEF

Dr J. A. MONOD DE FROIDEVILLE

EDITORIAL STAFF/COMITE DE REDACTION

Prof. A. Angelopoulos	Geneva/Genève
Dr W. H. v. d. Berge	The Hague/La Haye
Prof. P. Hennipman	Amsterdam
Prof. U. K. Hicks	Oxford
Prof. R. Jacomet	Paris
Prof. F. K. Mann	Washington
Prof. M. Masoin	Brussels/Bruxelles
Prof. F. Neumark	Frankfurt a/M.
Prof. U. G. Papi	Roma/Rome
Prof. B. Schendstok	The Hague/La Haye
Prof. D. Simons	„ „
Prof. M. J. H. Smeets	Tilburg
Dr E. Tekenbroek	The Hague/La Haye
Dr E. Wiegand	Amsterdam

*

Please address all correspondence about editorial matters to Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Netherlands.

Responsibility of all articles published in this periodical remains entirely with the author.

Manuscripts published in this review by this only fact have become its property.

*

Tout ce qui concerne la rédaction de cette Revue doit être adressé au Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Pays-Bas.

La responsabilité de tous les articles publiés dans cette Revue est laissée entièrement aux auteurs.

Les manuscrits publiés dans cette revue par ce fait même sont devenus sa propriété.

*

CONTRIBUTORS/COLLABORATEURS

Aix en Provence	Prof. Paul Reuter
	Prof. Louis Trotabas
Algiers/Alger	Prof. J. Peyrega
Amsterdam	Prof. Dr H. J. Hellema
Baltimore (U.S.A.)	Prof. Dr Fritz Machlup
Bologna	Prof. Ernesto d'Albergo
Brussels/Bruxelles	Prof. Dr F. Amerijckx
	Prof. Jean van Houtte
	Prof. E. Schreuder
Cambridge (Gr.-Br.)	Prof. C. F. Carter
Canberra (Australia/Australie)	Prof. D. B. Copland
Chicago (U.S.A.)	Prof. Dr Earl J. Hamilton
Cologne	Prof. Dr G. Schmölders
Copenhagen/Copenhague	Dr Jørgen Gelting
Cordova/Cordoue (Argentina/ Argentine)	Prof. Dino Jarach
Durham (U.S.A.)	Prof. Dr B. U. Ratchford
Evanston, Illinois (U.S.A.)	Prof. James Washington Bell
Glasgow	Dr Duncan Black
The Hague/La Haye	Prof. Dr J. Tinbergen
Helsinki	Prof. Dr O. W. Louhivuori
	Prof. Matti Leppo
Lexington (U.S.A.)	Prof. James W. Martin
Lille	Prof. G. Dehove
Lisbon/Lisbonne	Prof. Conçalves Pereira
	Prof. Jean Granié
	Dr Aureliano Felismino
London/Londres	Alan T. Peacock
Louvain	Prof. Dr Jacques E. Mertens
Lund (Sweden/Suède)	Prof. C. Welinder
Mainz	Dr Horst C. Recktenwald
Nancy	Prof. Y. Séguillon
Naples	Prof. Lello Gangemi
New York (U.S.A.)	Dr Agnes Roman-Miller
	Prof. Dr Carl S. Shoup
	Prof. Paul Studensky
Oslo	Prof. Knut Getz Wold
	Prof. Erling Petersen
Paris	Prof. Gaston Jèze
	Prof. Henry Laufenburger
	Prof. Jean Marchal
	Prof. A. Michelson
	Prof. A. Piatier
	P. Vallerie
Pavia/Pavie	Prof. Dr B. Griziotti
Philadelphia (U.S.A.)	Prof. Alfred G. Buehler
Prague	Dr J. Berák
	Dr Z. Blazej
	Dr A. Král
	Dr J. Kozák
Rennes	Prof. H. Krier
Stockholm	Dr Kurt Heinig
Strasbourg	Prof. M. Chrétien
Toronto (Canada)	Prof. Donald C. MacGregor
Toulouse	Prof. A. Barrère
	Prof. Max Cluseau
Trieste	Prof. Eraldo Fossati
Uppsala (Sweden/Suède)	Prof. Erik Lindahl
Urbana, Illinois (U.S.A.)	Prof. John F. Due
Washington	Prof. Dr Gerhard Colm
	Prof. Catheryn Seckler-Hudson
Wisconsin (U.S.A.)	Prof. Harold M. Groves

INTRODUCTION

When in the summer of 1951 the consequences of the rearmament of the Western countries everywhere began to make themselves felt in a general sense in the fields of economy and finance, the idea struck us of instituting an inquiry into the form and the intensity of these repercussions.

This plan was not easy to realise, but after receiving numerous encouragements, we were fortunate enough to succeed in forming a group of top rank experts, prepared to study the repercussions of the rearmament in the United States and in Western Europe. We wish to express our gratitude to His Excellency the Minister of Finance of Denmark for the interest he has been willing to take in our work and for his mediation in securing Danish co-operation.

The results of this study should have been published in a special number of this journal, which was to appear at the end of February, 1952. Unfortunately, various happenings have interfered with the prompt realisation of this plan.

In the first place, Mr. Skaug, member for Norway of the O.E.E.C., who had declared his willingness to send a contribution for his country, after having studied the agreements reached at the Congress in Rome, considered himself no longer in a position to write the Norwegian report. As the reader will know, the countries of Western Europe have in Rome accepted to take part in the rearmament to a much greater extent than had originally been foreseen. Now, Mr. Skaug was of the opinion that a justified Norwegian report could not be written until after the Congress of Lisbon, which would be held about two months later. However, according to the schedule for the special number then in force, such a delay was unacceptable. All efforts to find someone else to take the place of Mr. Skaug have failed. We would thank here His Excellency the Minister of Finance of Norway, who has been kind enough to try to find a satisfactory solution.

Secondly, various misunderstandings have considerably delayed the delivery of the Italian contribution. Thanks to the efforts of the editor of this journal in Italy, Professor Papi, a contribution was

obtained from M. Cambi, Under-secretary for International Aid. For this we are thankful to him.

Finally, the successive changes in the Cabinet of France have made it very difficult to form a clear picture of the burden of rearmament in that country. To overcome these difficulties, the lay-out of the French report has been modified; nevertheless, another unforeseen delay was added to the others.

In view of all this, the present special number appears more than three months later than had been intended. However, it would seem that its importance has not suffered appreciably from this delay: the problems have remained the same and the facts, although having modified little by little, have not given rise to unexpected and spectacular solutions.

We will not end this introduction without thanking all those who, in some form or other, have co-operated in preparing this special number.

If we make special mention of M. André Piatier, this is to point to the great part he has taken in this work. In the first place, he has managed to write his remarkable synthesis in a record time; next, he has translated it into English with the help of M. Daniel Antier and M.elle Devaux, to whom we express our thanks, finally he has prepared with them the French translations of the English summaries, in addition to his efforts to render French co-operation possible. We are much obliged to him!

On behalf of the Editorial Staff,

J. A. Monod de Froideville

INTRODUCTION

Lorsque en l'été de 1951 les conséquences du réarmement des pays occidentaux ont commencé partout à se faire sentir d'une façon générale dans les domaines économique et financier, l'idée d'entamer une enquête sur la forme et l'intensité de ces répercussions s'imposa à nous.

La réalisation de ce projet n'était pas sans difficultés, mais après avoir reçu de nombreux encouragements, la Rédaction fut particulièrement heureuse de pouvoir constituer une équipe de spécialistes de tout premier ordre, prête à étudier les répercussions du réarmement aux Etats Unis et en Europe occidentale. Nous exprimons volontiers notre gratitude à l'égard de son Excellence le Ministre des Finances de Danemark pour l'intérêt qu'il ait voulu prendre à notre travail et pour son intervention en faveur d'une collaboration danoise.

Les résultats de l'étude entreprise devaient être publiés dans un numéro spécial de cette revue, dont la parution était prévue pour la fin du mois de février 1952. Hélas divers événements sont intervenus et ont empêché une prompte réalisation de ce projet.

Prémièrement, M. Skaug, membre pour la Norvège de l'O.E.E.C., qui avait consenti à collaborer pour son pays, après avoir pris connaissance des accords conclus au Congrès de Rome, ne se crut plus attitré d'écrire un rapport norvégien. On sait que les pays de l'Europe occidentale à Rome ont accepté de prendre une part considérablement plus élevée que ne l'était prévu jusqu'alors. Or, M. Skaug était d'avis qu'un rapport norvégien justifié ne pouvait être écrit qu'après le Congrès de Lisbonne, qui devait se tenir à peu près deux mois plus tard. D'après le schéma de temps observé en ce temps-là pour le numéro spécial, un tel délai était inacceptable. Tous efforts faits pour trouver une autre compétence à la place de M. Skaug ont échoué. C'est bien ici le lieu de remercier Son Excellence le Ministre des Finances de Norvège, qui a bien voulu s'occuper de cette affaire pour tenter de trouver une solution satisfaisante.

D'autre part, plusieurs malentendus ont causé un retard considérable dans la livraison de la contribution italienne. C'est grâce aux efforts du Rédacteur de cette revue en Italie, le Professeur Papi, que la contribution fût obtenu de M. Cambi, Directeur-Général de l'Aide internationale. Nous lui en devons notre reconnaissance.

Enfin les changements successifs des Cabinets en France ont rendu très difficile la présentation d'une image exacte du fardeau du réarmement dans ce pays. Pour parer à ces difficultés, le plan du rapport français a subi une modification, cela ne pouvant cependant pas empêcher qu'un retard imprévu s'ajoutât aux autres.

Tout ceci étant, ce numéro spécial paraît plus de trois de mois plus tard que prévu. Toutefois nous croyons que l'importance de cette publication n'en a pas souffert de façon appréciable: les problèmes sont restés les mêmes et les faits tout en se modifiant peu à peu, n'ont pas donné lieu à des solutions inattendus et spectaculaires.

Nous ne voulons pas terminer cette introduction sans exprimer notre gratitude à l'égard de tous ceux qui ont bien voulu apporter leurs concours sous quelque forme à ce numéro spécial.

Si nous mentions séparément M. André Piatier, c'est pour temoigner de la grande part qu'il a pris à ce travail. Tout d'abord il a voulu rédiger sa remarquable synthèse dans un temps-record; puis il en a fait une traduction anglaise avec le concours de M. Daniel Antier et de M.lle Devaux à qui nous exprimons notre reconnaissance; enfin il a préparé avec eux les traductions françaises des résumés anglais en sus de ses efforts pour rendre possible la collaboration française. Nous l'en remercions de tout coeur!

Au nom de la Rédaction,

J. A. Monod de Froideville

THE IMPACT OF THE REARMAMENT ON THE UNITED STATES

BY LEON H. KEYSERLING

Chairman of the Council of Economic Advisers. Washington

The United States economy was experiencing a high level of prosperity in mid-1950, when the outbreak of hostilities in Korea necessitated a speedy mobilization of the defensive strength of the free world. The moderate business recession in 1949, which a few feared would assume major proportions, was short-lived. The recovery began hesitatingly in August 1949, but by early 1950 it had grown into a vigorous upward movement. In the second quarter of that year economic activity was at a new postwar peak, with the gross national product 4 percent above the highest quarter of 1948, after adjustment for price changes.

Throughout the postwar period the United States economy had shown considerable vigor and resiliency. It is true that this period was marked by substantial inflation and many difficult problems of readjustment. Yet the economy emerged from this experience in a far sounder condition then previously, and with much improved ability, and therefore greatly enlarged confidence, to deal with whatever problems might arise in the future [1]).

From the outset of the present defense emergency, there has been general agreement that the Government's security program should represent a blending of the immediate requirements for military preparedness at home and abroad against the possibility of another world war, and the longer-run requirements for expanding productive strength and achieving the best combination of national security and well-being that can be sustained throughout a dangerous period of

---

1) A full description of postwar economic developments in the United States and the position of the economy in mid-1950 is presented in the report of the Council of Economic Advisers, „The Economic Situation at Midyear 1950", published in conjunction with „The Midyear Economic Report of the President", July 1950.

indefinite duration. More specifically, the objectives have been fourfold: (1) to achieve a rapid increase in the armed forces and to accumulate the necessary reserve of trained personnel, supplies, equipment, military installations, and capacity; (2) to help other free nations build up their military and economic strength, as part of an integrated program to stop aggression and to prevent a third World War; (3) to expand the productive base of the American economy to make possible the continuance of an enlarged preparedness program over a considerable period of time and a rapid stepping up of such a program to an all-out war effort should this become necessary; and (4) to protect the civilian economy through measures which assure an equitable distribution of the burden of the security programs and which will permit the earliest feasible relaxation of controls so that the civilian sector can then resume its upward trend despite a continued heavy burden of defense requirements.

This, in brief, is the basic economic strategy of the American defense effort. In this article the measures which have been taken in furtherance of this strategy will be reviewed against the background of economic developments during the year and one-half since the Korean outbreak.

Character and Size of the National Security Program

The problem of resource use — to achieve the most efficient use of resources, for the purposes which the people value most highly — is always the focal point of government economic policy. In a normal peacetime economy of competitive enterprise, the pattern of resource use is determined, for the most part, by millions of private decisions, and the pattern is gradually adjusted from year to year through the operations of the free market. In a full war emergency, the pattern of resource use is defined by government, and sweeping government actions are necessary in order to bring about the drastic and speedy resource adjustments that are needed.

In important respects, the problem of resource use is more complex in a period of partial mobilization than either in peacetime or full war. This is because of the influence in a partial mobilization situation of this basic imponderable: how soon, if ever, will the ultimate test come? „It would be fortunate if things were so simple that we could adjust all of our efforts fully to the contingency of a total war tomorrow, and at the same time adjust all of our efforts fully to the contingency that total war may not come for some time or may be avoided entirely through deterring of aggression. But there is no such thing in complex national and world affairs as preparing equally for all contingencies at once, because different assumptions call for dif-

ferent kinds of preparation. It is necessary to determine which contingencies seem most likely, and to make an 'all-out effort' to get ready for those; although at the same time enough should be held in reserve and enough flexibility maintained to alter our course rapidly if other contingencies become more pressing" [2]).

Decisions as to the optimum pattern of resource use must perforce be less complete and less final under conditions of partial mobilization than otherwise. Yet, rational economic policies are not possible until decisions as to the size and scope of the national security build-up are made, and these policies cannot be particularly effective unless the decisions, once made, are adhered to for some reasonable period of time.

On the whole, there has been surprisingly little vacillation in United States economic strategy since the initial involvement in Korea. There has been only one major adjustment and that was in late November 1950, when the Chinese Communists, with the support of the Soviet Union, entered the conflict and blasted the hope that the campaign could be brought quickly to a close. This development disclosed dangers of incalculable magnitude, and made necessary a vigorous increase in the speed and size of defense preparations.

In the President's January 1951 Budget Message, outlays for the major national security programs in the fiscal year which ends June 30, 1952, were estimated at almost 52 billion dollars. This was a tentative estimate which could not be supported by a detailed military budget because of important changes in strategy which were made only a month before the budget was due. The President's January 1952 Budget Message estimates national security outlays in fiscal 1952 at about 50 billion dollars, or exceedingly close to the first estimate a year ago, when the defense build-up had hardly gotten under way. Total budget expenditures for the fiscal year 1952 are estimated at 71 billion dollars in the latest budget, or within one billion dollars of the 1952 estimate presented in January 1951. These comparisons reflect a degree of stability in the Government's expenditure program which is truly remarkable for a year of grave international tension.

According to the latest budget estimates, expenditures for the major national security programs will increase to 65 billion dollars in the fiscal year 1953. This is 15 billion dollars more than the estimate for the current fiscal year and 39 billion dollars more than the amount spent in the fiscal year 1951, which was the first year of the expanded security program. The category of „major national security programs" includes the following programs: direct military services, stockpiling,

---

2) „The Economics of National Defense", Fifth Annual Report to the President by the Council of Economic Advisers, December 1950, pp. 6—7.

military and economic aid to foreign countries, atomic energy, merchant marine activities, civil defense, and the promotion of defense production and economic stabilization.

Actual and estimated budget expenditures for the national security programs and other classes of Federal expenditures are given in Table 1 for the fiscal years 1951—1953. The 1953 budget includes

TABLE 1

ACTUAL AND ESTIMATED BUDGET EXPENDITURES OF THE FEDERAL GOVERNMENT, FISCAL YEARS 1951—1953
(In billion of dollars)

(Fiscal years)

	1951 Actual	1952 Estimated	1953 Estimated
Major national security programs -total	26.4	49.7	65.1
Department of Defense, military functions	19.7	38.9	50.0
Military and economic assistance to foreign countries [1]	4.5	6.9	10.5
Stockpiling of strategic and critical materials	.7	.8	1.1
Atomic energy	.9	1.7	1.8
Promotion of defense production and economic stabilization	.2	.7	.8
Other security programs [2]	.4	.7	.9
Interest on the public debt	5.7	6.0	6.3
Veterans' services and benefits	5.3	5.2	4.2
All other	7.2	10.0	9.8
Total expenditures	44.6	70.9	85.4

[1]) Includes expenditures for mutual security program under proposed legislation.
[2]) Includes conduct of foreign affairs, civil defense, and merchant marine activities.

Source: *The Budget of the United States Government for the Fiscal Year ending June 30, 1953*, Washington, D. C. (1952).

50 billion dollars for direct military functions and 10½ billion dollars for military and economic assistance to foreign countries. The increase in these functions equals the rise in the total Federal budget from 1952 to 1953. The major national security programs account for an estimated 76 percent of the total budget for 1953, compared to 70 percent in the current fiscal year and 44 percent in the year immediately preceding the Korean outbreak.

The size of the national security program should be judged not merely in relation to the total Federal budget, but also in relation

to the actual or anticipated gross national product. The latter comparison is shown in Table 2. The proportion of total output taken for security purposes rose from 6.5 percent in the first half of the calendar year 1950 to 13.2 percent in the second half of 1951. A further advance to almost 18 percent is expected in the calendar year 1952. Indicative of the concentrated impact of the security program, more than half of the national security requirements of goods and services will come from the metalworking and construction industries, though they account for a little more than a quarter of the national output as a whole. It may be noted that the security programs, as herein defined, include little of the necessary expansion in

TABLE 2

MAJOR NATIONAL SECURITY PROGRAMS AS A PROPORTION OF THE GROSS NATIONAL PRODUCT, 1950—1952 [1])

(Amounts in billions of dollars at 1951 prices)

Item	Calendar year 1950			Calendar year 1951			Calender year 1952 (Projected)
	1st half	2nd half	Total	1st half	2nd half [2])	Total [2])	
Total gross national product	294.2	307.9	301.2	323.8	329.8	326.8	340.0
Major national security expenditures .	19.0	21.7	20.4	32.0	43.6	37.8	60.0
National security as a percentage of total	6.5	7.0	6.8	9.9	13.2	11.6	17.6

[1]) Half year data are seasonally adjusted, at annual rates.
[2]) Estimates based on incomplete data.

Source: *The Economic Report of the President,* Washington, D. C., January 1952.

defense-related productive facilities, since most of this expansion is financed from private sources.

The difference in the scope of the present defense effort compared with the military effort in World War II is illustrated by the fact that the war program at its height took 45 percent of the gross national product. The current program is benefiting from the rapid rate of general industrial expansion throughout the postwar period, from the large stocks of military end items on hand, and from the substantial amount of munitions facilities and equipment that can be readily restored to productive use. The availability of war and cargo ships, for example, makes unnecessary the shipbuilding program of World War II. The availability of stand-by plants for the manufacture of explosives, aircraft, and synthetic rubber makes unnecessary the same degree of new plant construction as in 1940—1942.

Impact on the Economy

The Nation's Economic Budget, which is published regularly in the reports of the Council of Economic Advisers, provides a framework of national accounting which has special analytical value in periods when the total economy is undergoing large changes and the different sectors are shifting in relative importance. In this system of national budget accounts, each economic transaction appears both as a receipt and an expenditure, and the total of all such transactions is reconciled with the gross national product. Receipts and expenditure accounts are presented for consumers, business, „international", and government (Federal, State and local). The data are derived, for the most part, from the national income and product estimates [3]).

For the purpose of presenting a synoptic treatment of the major developments in the United States during the year and one-half since the Korean outbreak, it is useful to divide the period into two periods of 9 months each; the first, including the second half of 1950 and the opening quarter of 1951, which, broadly speaking, coincides with the period of heavy inflationary pressure; and the second, including the remaining three quarters of 1951, which coincides with the period of relative price stability. As a basis for making comparisons with the economic situation before the defense build-up, the first half of 1950 might be used.

The Nation's Economic Budget estimates, expressed as seasonally adjusted annual rates, are shown for these three periods in Table 3. In addition to tracing the over-all trends in the economy, and the

---

[3]) A more complete description of the data, including various supporting tables, appears in Appendix A, „The Economic Report of the President", January 1952.

THE NATION'S ECONOMIC BUDGET (Notes to table 3 on page 17)

[1]) Estimates based on incomplete data; fourth quarter by Council of Economic Advisers.

[2]) Consolidated cash statement (including trust accounts) for Federal, State, and local governments.

[3]) Includes payment of the special dividend on National Service Life Insurance at annual rates of 5.3 billion dollars in the first half of 1950; 0.1 billion dollars from July 1950 to March 1951; and 0.7 billion dollars from March to December 1951.

Note. - Items relating to current production of goods and services are shown in roman type. Transfer payments and receipts and other items not included in the gross national product are in italics. Detail will not necessarily add to totals because of rounding.

Source: Department of Commerce, Treasury Department, and Bureau of the Budget.

Economic group	1950, first half			July 1950—March 1951			April—December 1951 [1]		
	Receipts	Expenditures	Excess of receipts (+) or expenditures (-)	Receipts	Expenditures	Excess of receipts (+) or expenditures (-)	Receipts	Expenditures	Excess of receipts (+) or expenditures (-)
CONSUMERS									
Disposable income arising from current production	175.1			197.1			208.2		
Government transfers and net interest payments	*22.3*			*15.9*			*16.6*		
Disposable personal income	*197.4*			*213.0*			*224.8*		
Personal consumption expenditures		186.7			203.0			203.1	
Personal net saving (+)			*+10.7*			*+10.0*			*+21.8*
BUSINESS									
Retained receipts	29.4			28.5			32.0		
Gross private domestic investment		44.0			55.9			58.4	
Excess of receipts (+) or investment (-)			*-14.6*			*-27.4*			*-26.4*
INTERNATIONAL									
Cash loans abroad	*-.2*			*-.2*			*.3*		
Net foreign investment		-1.6			-2.9			1.1	
Excess of receipts (+) or investment (-)			*+1.4*			*+3.1*			*-.8*
GOVERNMENT (Federal, State, and local)									
Tax payments or liabilities	64.4			81.0			87.7		
Adjustment to cash basis	*-5.1*			*-13.5*			*-8.4*		
Cash receipts from the public [2]	*59.3*			*67.5*			*79.3*		
Purchases of goods and services		40.7			47.3			66.9	
Government transfers [3]		*22.6*			*14.5*			*16.5*	
Cash payments to the public [2] [3]		*63.3*			*61.8*			*83.4*	
Excess of receipts (+) or payments (-)			*-4.0*			*+5.7*			*-4.1*
ADJUSTMENTS									
For receipts relating to gross national product	+.9	—	+.9	-3.2	—	-3.2	+1.6	—	+1.6
Other adjustments	*+5.6*	—	*+5.6*	*+11.8*	—	*+11.8*	*+7.9*		*+7.9*
Total: Gross national product	269.7	269.7	—	303.4	303.4	—	329.5	329.5	—

movement of each of the major sectors, the estimates depict the receipts-expenditure position of each sector in relation to the position of the others. Personal and business savings can thus be seen in their relationship with private investment, the international trade balance, and the government surplus or deficit. The explanation for the different pressures in the economy from time to time can often be found in the shifting pattern of these relationships.

The Nation's Economic Budget total, the gross national product, rose throughout the period covered in the table. The value of total production during the first 9 months of the expanded rearmament effort averaged 12 percent above the pre-Korean level; during the second 9 months it advanced an additional 9 percent. If these dollar figures are deflated for the price rise, the increase is about 6 percent for each period. During the first 9 months, however, there was a substantial quarter-to-quarter advance in production, while during the second, production remained virtually on a plateau.

Economic activity in the United States reacted quickly and sharply to the deterioration of the international situation at the end of June, 1950, and to the consequent firm actions taken by the Government. Buyers, whether consumers, distributors, or manufacturers, immediately stepped up their rate of purchases, acting in anticipation of expected reductions in the production of civilian goods and of expected price rises which they felt would result from the planned expansion of the military and related programs. Similar anticipatory behavior was exhibited by many sellers who raised prices, and by many labor unions which sought and obtained higher wages. Both these groups were motivated by the desire to strengthen their economic position in advance of the imposition of price and wage controls, which they foresaw.

The sudden upsurge in buying in mid-1950 reflected another type of anticipatory response. The decision to expand the national security program was followed by a large increase in Government orders, but there was only a moderate increase during the summer and fall months in actual expenditures for the military services and other national security programs. The chief immediate effect of the increase in military procurement plans was to spur many business concerns who had received or were about to receive Government orders, to arrange for needed productive facilities as early as possible and to buy needed materials and components before supply shortages appeared.

Another wave of heavy buying began near the close of the year, after large Chinese forces had entered the Korean campaign. This second general upsurge in demand and prices made it apparent that more direct and drastic control measures were needed as quickly as

possible. On December 15, 1950, in declaring a national emergency, the President announced the determination to impose mandatory price and wage controls. The General Ceiling Price Regulation was issued late in January, freezing most prices at the highest levels at which deliveries had been made during the period from December 19, 1950, through January 25, 1951. At the same time, a parallel order was issued freezing all wages and salaries.

The upturn in consumer and business demand during the period from July 1950 through March 1951 was considerably larger than the rise of about 7 billion dollars (annual rate) in Government expenditures for goods and services. The increase in consumer spending was 16 billion dollars. Disposable personal income also rose by about 16 billion dollars, and consumer net saving remained virtually unchanged, notwithstanding the substantial rise in income. In the business sector of the Nation's Economic Budget, the annual rate of gross investment rose by 12 billion dollars, which represents an increase of more than 25 percent over the pre-Korean level. The business sector showed an extraordinarily high excess of business investment over retained receipts, including undistributed profits and depreciation reserves.

The inflationary impact of these developments was somewhat mitigated by the fact that Government receipts increased not only as a result of the substantial rise in incomes, but also because of new tax legislation. The government account (Federal, State and local) in the Nation's Economic Budget had a surplus of 6 billion dollars for this period.

The last 9 months of 1951 show a reversal in the relationship between the Government and private sectors of the economy. Defense expenditures continued their rise at an accelerated pace, and the cash surplus of the Government was transformed into a cash deficit. At the same time, however, consumers and business reverted from an attitude of scare buying to one of great caution. Instead of the full rise in disposable personal income going into consumption expenditures, as was the case in the first 9 months of the defense emergency, the full income rise now went into saving. The volume of consumption expenditures was unchanged from the first to the second of the 9-month periods, while disposable personal income rose by 12 billion dollars, and net saving doubled. The rate of saving was between 9 and 10 percent of disposable income during the last three quarters of 1951, or about twice the rate that would ordinarily be expected.

The imposition of general price and wage controls was the immediate reason for the return to more prudent buying habits, since, with controls, there was no longer the same incentive to buy at once because prices might be higher, later. There were several contributing

factors, however, including the temporary saturation of demand in some markets which experienced heavy over-buying in the preceding months, the restraints on consumer credit, and increasing resistance to high prices.

Total private domestic investment was higher in April-December 1951, than in the preceding 9 months, but there were reductions in important segments of investment outlays, principally inventory accumulation and residential construction.

The large swings in consumer and business buying were mirrored in the behavior of commodity prices. From the Korean outbreak in June 1950, until the issuance of the General Ceiling Price Regulation at the end of January 1951, the index of wholesale commodity prices advanced about 17 percent. From the latter date until the end of the year, the index declined 3 percent. Consumers' prices, being less sensitive than prices in wholesale markets, followed a somewhat different trend. They advanced 8 percent from the Korean outbreak to the imposition of the price freeze. They continued to rise for a few more months, but at a much slower pace, then they held steady until the fall, when they again began a moderate advance. At the end of 1951, the consumers' price index was almost 3 percent higher than in January and about 11 percent higher than in June 1950.

Major Economic Policies

For purposes of exposition, the major economic policies during the defense emergency can be grouped around three central objectives: (1) to guide the expansion of total production and of the national security build-up, in particular; (2) to help strengthen other free nations; and (3) to preserve the strength of the civilian economy by minimizing business dislocation, maintaining adequate supplies of consumers' goods, and curbing inflation. Because of space limitations, only a very general survey of Government policies can be given in this article.

A policy of actively promoting economic growth has been characteristic of the United States Government for well over a century. It has been enunciated in each of the postwar Economic Reports of the President. With the start of the present intensified defense effort, the Government set into motion a variety of specific policies which were directed toward the expansion of productive capacity and the encouragement of larger output in defense and defense-supporting activities. Selectivity was, of course, essential, since resources were not adequate to support all types of expansion at once. The concentration has been upon munitions production, basic materials-providing and energy-producing industries, such as agriculture, steel, aluminum,

electric power, and oil, and such basic economic services as transportation.

As tentatively planned, Government-aided industrial expansion programs will expand from a level of around 14 billion dollars in 1952 to about 15½ billion dollars a year over the next 2 years. These programs accounted for one-quarter of total private and public nonmilitary investment in 1951; they may account for nearly one-third of the total in 1952. The bulk of the investment is private, with the Government's support taking a variety of forms, such as rapid amortization of certified facilities for tax purposes, loans, loan guarantees, long-term purchase contracts, priorities on necessary materials and equipment, and, in some instances, controlled scheduling of output and distribution of key component items.

In addition to these industrial programs, Federal, State, and local governments are directly responsible for essential developmental investment in highways, natural resources, schools, hospitals, and certain other types of public projects. This investment will amount to roughly 5 billion dollars in each of the next 2 years.

The Controlled Materials Plan was instituted in the second half of 1951, providing comprehensive quarterly allocations of steel, copper, and aluminum. Expanding defense requirements necessitated significant reductions in nonmilitary uses of metals between 1950 and 1951, concentrated mainly in consumers' durable goods and residential construction. For example, steel used in consumers' durable goods, including automobiles, declined about 15 percent. Larger declines are in prospect for 1952. The materials allocations for the first quarter of the year indicate an over-all reduction of more than 20 percent, compared with the 1951 level, in the combined output of housing, automobiles, and household appliances. Metal allocations for the second quarter will probably require some further reductions in these areas. More than one-third of the output of the construction and metalworking industries will be needed for military production programs in 1952.

In all its national security endeavors, the United States has striven for a perspective which encompasses the whole free world. Under the Mutual Security Act of 1951, the Congress appropriated 7.3 billion dollars of new funds for the fiscal year 1952 for aid to foreign countries, and reappropriated more than 800 million dollars of unobligated funds. Besides extending grants, loans, and technical aid to other free nations throughout the world, the United States has been giving priority assistance for essential exports of capital goods and important materials.

Exports of goods and services reached a peacetime record of more than 20 billion dollars in 1951. Imports were also larger than in the

preceding year, but the increase was below the advance in exports. The United States export surplus was at an annual rate of 6.5 billion dollars in the second half of 1951. Foreign countries as a whole accumulated gold and dollar assets in the first part of the year, but in the second half losses by the United Kingdom, France, and a few other countries outweighed continued accumulation elsewhere.

The third broad group of economic policies centers around the objective of maintaining the strength of the domestic civilian economy. The policies in this group raise such issues as monetary versus fiscal controls, and direct versus indirect controls, which are subjects of longstanding debate in economic circles.

The Government's stabilization program has been a many-sided undertaking which has embraced economies in the Federal budget for nonsecurity programs, heavier taxation, tighter general credit conditions, selective credit controls, promotion of increased savings, and direct controls over prices and wage rates. Closely allied with these different stabilization measures have been the controls over the use and distribution of critical raw materials, since, in effect, these controls also place restraints on effective demand and prices.

Intensive efforts have been made by the Congress and the Executive Branch to effect budget economies. The main savings, in dollar amounts, have been in developmental and service programs not directly related to the immediate national security objectives. Highway assistance, and Federal aid to housing and community development outside critical defense areas, are examples. General flood control projects and rural electrification and telephone loan authorizations have also been curtailed, in order to ease inflationary pressures and to save critical materials. Accomplishments in the form of budget economies, however, are necessarily limited, since so much of the Federal budget — roughly 85 percent of total expenditures in the current fiscal year — is required for the national security effort, interest on the national debt, and veterans' services and benefits. Moreover, there is reason to question the necessity, in a country with living standards as high as they are in the United States, of eliminating various public programs which contribute to the long-run strength of the Nation, even though they may not be for primary and immediate defense purposes, when there obviously is leeway for further reductions in certain classes of nonessential private spending.

Three major tax bills have been enacted since the Korean outbreak. The first was initiated almost immediately after the initial involvement in Korea, with the agreement by the Administration and the Congress to convert the pending tax revision bill into a substantial revenue-raising measure. Legislative action was completed in sufficient time for higher income tax withholding rates to become effective October 1,

1950. The second revenue measure, which was the Excess Profits Tax Act of 1950, was passed in the final week of the Eighty-first Congress, and affected approximately half of 1950 profits. The latest measure was the Revenue Act of 1951, which became law in October. This Act adopted only about half the aggregate tax increase recommended by the President in January 1951, whereas the preceding measures were closely in line with the President's proposals.

These tax increases represent a notable legislative achievement, in view of the high tax rates already in effect in 1950 and the short time in which these successive measures were adopted. In a full year of operation, the three measures will yield an additional 15 billion dollars at 1951 income levels. This is equivalent to an increase of roughly one-third in the revenue productiveness of the Federal tax system. After the latest increases become fully effective, the ratio of total tax collections (Federal, State, and local) in the United States to national income will be about 33 percent, compared with a peak ratio of almost 30 percent during World War II.

The revenue legislation of 1950 and 1951 was a major part of the stabilization program, operating to bring consumer and business demand into closer balance with available supplies of goods and services. Largely as a result of the higher tax rates, the proportion of total personal income absorbed by Federal individual income taxes rose from 8 percent (seasonally adjusted) in the second quarter of 1950 to about 11 percent at the end of 1951. The proportion of total corporate profits absorbed by Federal corporate income and profits taxes advanced from 45 percent to almost 60 percent during the same period.

The fiscal year which ended June 30, 1951, produced a surplus of 3.5 billion dollars in the conventional budget accounts. For the current fiscal year, however, the estimates indicate a budget deficit of 8.2 billion dollars. The estimated deficit on a consolidated cash basis, which eliminates all noncash transactions, such as savings bond accruals, and allows for the net accumulation of funds in the social security and other trust funds, is about 4 billion dollars. The planned further increase in national security expenditures in the fiscal year 1953 will raise the conventional budget deficit, under existing revenue legislations to 14.4 billion dollars and the consolidated cash deficit to more than 10 billion dollars.

This budget outlook is being given serious study at the present time. While there is general agreement that it is sound economic and fiscal policy to pay for the national security program through taxation, it is also recognized that the speed of tax increases must allow for the effect of the tax bite upon consumers and different size business enterprises, and upon general popular support. In his January 1952

Economic Report to the Congress, the President said: „I urgently recommend that the Congress, as a minimum, complete the task of reaching the revenue goal that I proposed last year [4]). This goal can be achieved by eliminating loopholes and special privileges, and by some tax rate increases. While new tax legislation along these lines could scarcely affect the deficit for the current fiscal year, and would not restore a balanced budget in the fiscal year 1953, it would make a major contribution to the Government's budgetary position and to the stabilization program... It is important that we return, as quickly as possible during the period of defense mobilization, to a current pay-as-we-go basis for Government financing" [5]).

Provided the national security programs follow the pattern now indicated, the revenue objective proposed by the President would be adequate at high levels of employment to yield a surplus in budgets designed to support the ordinary Government functions, plus the cost of the expanded military establishment after the defense build-up has been completed and expenditures are adjusted downward to longer-run requirements.

Both general and selective credit restriction measures have been used extensively since the beginning of the Korean campaign. The first step came in August 1950, when Federal Reserve rediscount rates were advanced from 1½ percent to 1¾ percent. At the end of the year the Board of Governors of the Federal Reserve System raised member bank reserve requirements virtually to the maxima permitted under existing legislation.

Since August 1950, the Board of Governors has followed a plan of conducting its open market operations so as to establish a pattern of market prices for Government securities which would tend to discourage banks and other investors from selling their security holdings in order to obtain funds to make private loans or for other purposes. During World War II and most of the postwar period, a policy of fixed price supports for Federal securities had been in effect. The more flexible policy which was begun in August was intensified in March 1951, when the Federal Reserve withdrew its support bids from the market. These open-market operations have brought about lower prices and higher interest yields on Government securities and the Treasury has paid higher interest rates on all refunding issues. The average yield on new issues of 3-month Treasury bills, which was 1.22 percent for 1950 as a whole, was 1.40 percent in the first

---

[4]) The President's tax message of January 1951, called for 10 billion dollars or more of additional taxation. The detailed program submitted by the Treasury would have produced an estimated 10.7 billion dollars. The yield of the Revenue Act of 1951 is estimated at about 5½ billion dollars.

[5]) „The Economic Report of the President", January 1952, p. 21.

quarter of 1951 and climbed to 1.65 percent by the fourth quarter. The average yield on taxable United States Government bonds maturing in 15 years or more was 2.32 percent in 1950 and 2.66 percent in the closing quarter of 1951.

In March 1951, a Voluntary Credit Restraint Program was formally launched by the Board of Governors, in cooperation with national associations of commercial and investment bankers and life insurance companies. Criteria have been prepared to guide lenders in distinguishing between loans that contribute to essential production and loans that conflict with mobilization and stabilization objectives. A system of regional and national committees has been established to make recommendations on proposed loans and security issues, but compliance with the committees' decisions is purely voluntary.

Commercial bank loans expanded at an unprecedented rate during the second half of 1950 and were by far the major factor accounting for the large increase in the money supply. Commercial and industrial loans also rose by a relatively rapid rate in 1951, but most other classes of bank loans, such as consumer and real estate loans, advanced more slowly than in 1950. Much of the 1951 loan increase represented borrowing by firms engaged in defense or defense-related production. The Voluntary Credit Restraint Program and the efforts at general credit tightening discouraged many nonessential loans.

Selective credit controls represent another facet of the credit restriction program. One of the earliest steps in this direction during the defense emergency was the tightening of the terms on which different Federal agencies insure and guarantee real estate loans. Federally-aided loans have typically accounted for about half of all mortgage loans. The Defense Production Act, passed in September 1950, provided new authority for the control of real estate credit on new homes and reinstituted authority for the control of consumer installment credit. Almost immediately, Federal Reserve regulations were issued, establishing minimum down payments and maximum maturity periods. Substantially harsher terms were imposed within a month after the installment credit regulation became effective. When the Defense Production Act was renewed in the summer of 1951, an amendment was adopted which limited administrative discretion with respect to installment and real estate credit and forced a relaxation of the then prevailing credit control terms.

Outstanding consumer installment credit declined after the initial regulations became effective, but the volume rose slowly during most of 1951. At the end of the year, the volume was about as high as when the regulations were first imposed. Partly as a consequence of the mortgage credit regulation, the number of new nonfarm housing units started in 1951 declined by more than one-fifth from 1950 to 1951.

Tax and credit measures to forestall inflation are often contrasted with price and wage controls. The former are said to deal with the fundamental causes of inflation, and the latter with its symptoms. As a practical matter in a partial mobilization period such as we have experienced, tax and credit measures cannot be pushed far enough to do the whole anti-inflation job alone. If the attempt were made to do so, the result might be to so impede production as to be self-defeating. Consequently, it has been necessary in the United States to resort to controls which directly prevent inflationary forces from producing their normal effect upon market prices. In actual operation, price and wage controls treat both the symptoms and the fundamental causes of inflation. Besides helping to hold the price and wage line against market pressures, they also serve to break an inflationary spiral already under way. Wage increases, for example, may affect market prices in two ways; they tend to raise production costs and they add to consumer buying power. Price control also has the purpose of limiting the increase in incomes, which is the normal result of advancing price levels.

General price and wage controls were put into effect toward the end of January 1951, in the form of an over-all „freeze". The control agencies immediately began the task of making interim adjustments in order to remedy inequities and bring the price and wage structure into balance. The rapid upward movement of prices and wage rates before the freeze had not been uniform, and had resulted in many advance runners and many laggards.

With the completion of the interim program, the Office of Price Stabilization announced that general price increases would be granted only if an industry's current earnings before taxes fell below 85 percent of its return on net worth in the 3 best years of the period 1946—49. The purpose of this standard is to require a reasonable amount of cost absorption and, at the same time, assure industry an adequate earnings base.

The Wage Stabilization Board has also firmed up the chief elements in its wage stabilization program. Both cost-of-living adjustments and provisions for productivity increases have been fitted into an over-all policy framework which is consistent with efforts to hold the price line, provided sufficiently strong tax, credit, and voluntary savings programs are pursued in order to curtail excessive spending.

The Problem of Longer-Range Stability

The United States defense effort and the economic policies to support this effort have important longer-range implications. To the extent possible without sacrificing immediate objectives, decisions on

present policies are taking into account the outlook for the economy if and when the international tension subsides and defense expenditures can be reduced.

There must be considered two basically different contingencies, both of which would be important not only for the United States but also for many other countries. The first is the possibility of a renewed inflationary outburst at some future time when the combination of an expanded supply of raw materials and reduced requirements for military programs will permit the relaxation of some materials controls. To the extent that consumers, business, and the Government are now being forced to postpone some of their purchases, an intensified demand may be expected at a later time. In the light of this contingency, it is important that strong anti-inflationary controls be continued.

In the United States and particularly abroad, there has been more fear expressed about the other possibility, namely, that, as defense spending declines, nondefense spending by Government, consumers, and business may not increase adequately to prevent a slack in total demand, production, and employment [6]). I do not know whether such a slackening in economic activity will or will not occur when the defense program levels out or can be reduced. On the basis of the record of recent years, I am confident, however, that such a recession, if it occurs, would be of short duration only and could be effectively counteracted.

In this context, it is of interest to take a look at the economic adjustment which took place after World War II. Many economists in the United States and abroad had predicted that demobilization would lead to mass unemployment. Fortunately, the much-feared postwar depression did not materialize. As indicated in Table 4, expenditures for national security, measured in 1951 prices, were reduced by about 130 billion dollars from 1944 to 1947, or by 40 percent of the gross national product in 1944.

During the same period, 1944 to 1947, spending, again measured in 1951 dollars, for consumer goods, domestic investment, net foreign investment, and nondefense programs of the Government, increased by a rate of more than 80 billion dollars. The decrease of almost 50 billion dollars in the total gross national product is explained in part by the return to more normal working hours and in part by the

[6]) See, for instance, *Measures for International Economic Stability*, Report by group of experts appointed by the Secretary General of the United Nations, New York, 1951, p. 7. „Beyond the present problems of inflation and shortage lies the possibility of a post-rearmament recession, particularly in the United States... Any substantial or sudden cutback in rearmament would clearly involve serious risk of recession, and even a leveling off of the program would mean a drop in the secondary defense demand for inventory, plant, and equipment."

effect of the change in the composition of the gross national product on the valuation of the product. Actually, unemployment was relatively low in 1947. The transition from a war to a peace economy was accomplished with remarkable smoothness.

The economy demonstrated not only enough resiliency to absorb the shock of rapid and almost complete demobilization, but also had enough vitality to progress from 1947 on, year by year, with little

TABLE 4

GROSS NATIONAL PRODUCT IN SELECTED CALENDAR YEARS

(Billions of dollars, 1951 prices)

	1939	1944	1947	Change from 1944 to 1947	Projection for 1952
National security expenditures	2.7	144.2	14.5	-129.7	60.0
Other Government expenditures for goods and services	26.1	15.3	21.0	+5.7	26.0
Personal consumption expenditures	129.4	155.3	188.6	+33.3	254.0
Gross private domestic investment	21.6	13.3	40.2	+26.9	
Net foreign investment	-.5	-8.1	7.2	+15.3	
Gross National Product	179.3	320.0	271.5	-48.5	340.0

Source: „The Economic Report of the President", Washington, D. C., January 1952.

interruption, until the outbreak of hostilities in Korea. The gross national product, measured in 1951 prices, increased from 271.5 billion dollars in 1947 to a level of almost 300 billion dollars in the summer of 1950. Even though the increase was temporarily interrupted in the year 1949, the economy grew by an average rate of 3½ percent per year from 1947 through the first half of 1950. After the outbreak of hostilities in Korea, there was an accelerated increase in total national production.

The transition from a defense economy of the present character to a peacetime economy with reduced defense expenditures would pose a task of much lesser dimension. Even if we should be able to reduce defense expenditures to one-half of the level projected for 1952, the reduction would imply less than 10 percent of the gross national product, and a moderate increase in all other items of the gross national product could compensate the decline.

It is true that the postwar boom was supported by the backlog demand of consumers, business, and governments, and also by the intensive demand of foreign countries. It is also true that consumers,

business, and State and local governments were in a relatively liquid position at the end of the war and were able to finance increasing purchases. But backlog demand alone cannot explain the high level of activity that continued with little interruption throughout the postwar period.

The increased capacity of the American economy to resist and counteract depression tendencies was put to a test during 1949. During the 1949 recession, wages remained pretty firm and prevented the accelerating reduction in mass purchasing power which was characteristic of earlier depressions. Also, the farm price support program and the social security program mitigated the impact of the downswing in large areas of the economy.

The American economy has undergone considerable structural changes which are likely to mitigate any deflationary downward spiral. I believe that the same factors which prevented the recession in 1949 from developing into a real depression would again be effective if at a future time another downturn in business conditions should occur.

Equally important is the fact that the Government had learned to activate latent demand at the proper time. Particularly important in this respect is the Government's housing policy, which made it possible for a large number of people in need of housing to buy homes for moderate down payments and through inexpensive loans.

Probably most important is the change in the general attitude of a large part of the business community. Because the business community trusts that a high level of activity will be maintained or restored quickly, they use the opportunity of slackening demand for modernizing and expanding plant and equipment.

Nobody knows how long the international tension will force the free world to continue its large defense effort. Depending on the duration, it will be necessary to postpone expansion and modernization in many lines of industries and in needed residential construction, improvements in roads, and many other social and economic programs. We do not know what international economic programs will be needed at a future time. There is no question in my mind that for a long time to come the need for goods here and abroad will exceed the available resources. I trust that the Government will be able to adjust policies of taxation, economic controls, and longer-range public programs so as to smooth the transition to any possible change which may occur in the defense program. The general techniques to be used when economic conditions change are fairly well known and accepted. Moreover, in the Employment Act of 1946 the Congress of the United States has established comprehensive legislative and administrative machinery for dealing with problems created by changing economic conditions.

LES RÉPERCUSSIONS DU RÉARMEMENT SUR LES ETATS UNIS

RÉSUMÉ

Au milieu de 1950, lorsque l'attaque contre la Corée du Sud exigea une rapide mobilisation des forces defensives du monde libre, l'activité économique aux Etats-Unis se trouvait à un point culminant de temps de paix. Pendant toute la période d'inflation et de réajustement qui suivit la guerre, l'économie des Etats-Unis fit preuve d'un degré considérable de vigueur et d'adaptation. Elle sortit de cette épreuve dans une condition plus saine que jamais et avec une capacité très améliorée de satisfaire, à la fois, les besoins immédiats de la préparation militaire dans le pays et à l'étranger et les besoins à plus long terme pour obtenir la meilleure combinaison possible de sécurité nationale et de bien-être qui peut se maintenir au cours d'une période dangereuse d'une durée indéfinie.

L'essentiel de la stratégie économique de l'effort américain de défense comprend 4 objectifs principaux: 1) accroître rapidement l'importance des forces armées et accumuler les réserves nécessaires de personnel et de matériel de guerre; 2) aider les autres nations libres à édifier leur force militaire et économique; 3) étendre la capacité de production de l'économie américaine; 4) et conserver la force de l'économie civile à l'intérieur du pays.

Dans le message budgétaire du Président, daté de janvier 1952, le coût des principaux programmes de sécurité nationale est estimé à 65 milliards de dollars dans l'année fiscale 1953, qui commence le 1er juillet 1952. Cette somme représente environ les trois quarts de l'ensemble du budget fédéral pour cette même année fiscale et environ 15 milliards de dollars de plus que le coût estimé des programmes de sécurité dans l'année fiscale en cours. Les programmes de sécurité pour 1953 comportent 50 milliards de dollars pour des activités directement militaires et 10 milliards ½ pour l'assistance militaire et économique à des pays étrangers.

L'importance du programme de sécurité nationale des Etats-Unis se voit encore à la proportion du total de la production nationale que demanderont les objectifs de sécurité nationale. Elle était de 6,5 %

dans le semestre précédent le début de la guerre de Corée et de 13,2 % dans la seconde partie de 1951. Pour l'année civile 1952, on prévoit une nouvelle augmentation jusqu'à près de 18 %.

Le vigoureux mouvement de reprise qui était déjà en cours au milieu de 1950 fut accéléré par la crise internationale. Le produit national brut, exprimé en prix constants, avança à un rythme rapide jusqu'au second trimestre de 1951. Ensuite, le volume de la production se maintint sur un haut plateau à environ 12 % au-dessus du niveau de la première moitié de 1950.

Le progrès de la production totale a très sensiblement dépassé l'expansion des programmes de sécurité nationale. Les 18 premiers mois de l'effort de réarmement ont vu un accroissement substantiel de l'investissement des entreprises en installations et équipement et une importante expansion de l'excédent des exportations sur les importations de marchandises. Les dépenses de sécurité nationale ont augmenté d'un rythme annuel de 19 milliards de dollars (mesuré en prix de 1951) dans la première moitié de 1950 à un rythme de 45 milliards de dollars dans le dernier trimestre de 1951. Le grand accroissement de la production totale a permis de maintenir le volume réel de la consommation totale pendant cette période. Toutefois, le nombre de logements non agricoles mis en chantier en 1951 a été inférieur de plus d'$^1/_5$ au nombre mis en chantier en 1950.

Il est remarquable que la hausse sans précédent des investissements dans de nouvelles installations productives en 1950 et 1951 ne peut s'expliquer entièrement ni même principalement comme le résultat direct des commandes militaires ou de l'aide financière du gouvernement. Ces facteurs essentiels furent la vigueur de la demande civile, l'absence générale de capacité de production ou excédent dès avant l'adoption du programme élargi de défense, l'abondance des fonds disponibles pendant la plus grande partie de la période et la prévision de demandes croissantes et de pénurie de matières premières et d'équipement. L'expansion de la capacité en 1951 peut être illustrée par les accroissements de 10 % pour les entreprises d'électricité, 4 % pour la production d'acier en barre et 4 % pour le raffinage du pétrole. La production d'aluminium a augmenté de 16 % de 1950 à 1951.

Si la capacité de production de la nation est utilisée à plein en 1952, on pourra pourvoir à la nouvelle et indispensable déviation de la production vers de biens militaires et en même temps maintenir un niveau élevé d'investissement privé et de consommation personnelle. Néanmoins, quelques investissements moins essentiels devront être de nouveau réduits en faveur de types plus essentiels et la production de certains biens durables de consommation qui demandent des métaux sera considérablement réduite.

Plus d'un tiers de la production des industries de la construction et des ouvrages en métaux est nécessaire pour les programmes militaires de production de 1952.

Les estimations du budget économique de la nation fournissent un cadre utile pour analyser les principaux développements économiques pendants les 18 mois qui se sont écoulés depuis qu'a éclaté la guerre de Corée. Il est commode de diviser la période par moitié: les 9 premiers mois coïncident approximativement avec le temps de la forte pression d'inflation et les 9 derniers se composent des 3 derniers trimestres de 1951 pendant lesquels les prix sont restés relativement stables, malgré le rythme accéléré des achats de marchandises et de services pour l'effort de réarmement.

L'aggravation de la situation internationale à la fin de juin 1950 provoqua des augmentations immédiates et très fortes des achats par les consommateurs, les distributeurs et les manufacturiers. Une seconde vague d'achats massifs se produisit vers la fin de 1950, après que d'importantes forces chinoises furent engagées dans la campagne de Corée. Le 15 décembre 1950, le Président proclama l'état d'urgence nationale et annonça que des contrôles plus étendus de l'économie seraient inaugurés le plus rapidement possible. L'institution de contrôles généraux des prix et des salaires à la fin de janvier 1951 fut suivie d'un retour des consommateurs et des entreprises à les habitudes d'achat plus réservées. De juillet 1950 à mars 1951 toute la hausse du revenu disponible a été absorbée par les dépenses des consommateurs dans les 9 mois suivants, les estimations du budget économique de la nation montrent qu'elle a été absorbée entièrement par l'épargne. Le taux d'épargne nette des individus a doublé entre ces deux périodes.

Dans le secteur „affaires" du budget économique de la nation, le rythme annuel de l'investissement brut s'est accru de 12 milliards de dollars pendant la première période de 9 mois, soit une augmentation de plus de 25 % relativement au niveau précédant la guerre de Corée. Le total de l'investissement national a montré un nouvel accroissement dans les mois d'avril à décembre 1951, malgré des réductions dans certaines sections de dépenses d'investissement, principalement les accumulations de stocks et la construction d'habitations. La grande force d'expansion pendant cette période fut l'accroissement rapide des dépenses militaires.

Les amples oscillations des dépenses privées se sont réflétées dans l'allure des prix des marchandises. L'indice des prix de gros des marchandises a baissé de 17 % depuis juin 1950 jusqu'à la fin de janvier 1951; il a baissé de 3 % de cette dernière date à la fin de 1951. Les prix à la consommation, moins sensibles que les prix de gros, ont augmenté de 8 % depuis le début de la guerre de Corée

jusqu'au blocage des prix et de 3 % de cette dernière date à la fin de l'année.

La politique économique pendant le danger extérieur a visé avant tout à guider l'expansion de la production nationale et de l'appareil de sécurité nationale.

Un système d'allocations trimestrielles d'acier, de cuivre et d'aluminium a été en vigueur depuis le milieu de 1951. Des usages non militaires de métaux ont été sensiblement réduits. Les programmes industriels essentiels ont été aidés par des réductions spéciales d'impôts, des emprunts gouvernementaux et garanties d'emprunts et des contrats d'achats à long terme. Ainsi qu'il est projeté à titre expérimental, l'aide gouvermentale aux programmes d'expansion passerait d'environ 14 milliards de dollars en 1952 à environ 15,5 milliards de dollars pour chacune des deux années suivantes. Ces programmes représentent le quart des investissements totaux non militaires, privés et publics, en 1951. Il pourrait représenter le tiers environ du même total en 1952.

Un second groupe de politiques économiques a eu pour but de fortifier les autres nations libres. Avec le „mutual security act" de 1951 le congrès a attribué 8 milliards de dollars à cette fin. Les exportations essentielles de biens capitaux et d'importantes matières premières jouissent d'une aide prioritaire. Les exportations des U.S.A. de biens et services ont atteint un record de temps de paix de plus de 20 milliards de dollars en 1951. Les importations ont été aussi plus importantes que l'année précédente, mais cette augmentation a été moindre que celle des exportations.

Le programme de stabilisation gouvernemental a été une entreprise à plusieurs fins. De grands efforts ont été faits par le gouvernement et le congrès pour réaliser des économies budgétaires. Trois principales lois d'impôts sont entrées en vigueur depuis le début de l'affaire de Corée avec un rendement évalué à 15 milliards de dollars pour une année de recouvrement sur la base des revenus de 1951. Ce qui équivaut en gros à une augmentation d'un tiers dans le rendement du système fédéral d'impôts et taxes. Quand les dernières augmentations d'impôts seront appliquées, l'ensemble des impôts (fédéraux, autorités locales et Etat) représentera 33 % du revenu national. En dépit de la substantielle augmentation du taux des impôts, les recettes fédérales n'ont pas été capables de suivre l'allure des augmentations de dépenses. En l'absence des nouvelles mesures fiscales que recommandait le Président, un déficit budgétaire d'environ 14 milliards de dollars est escompté pour l'année fiscale 1953. Sur la base des réalisations totales de trésorerie, le déficit est évalué à 10 milliards de dollars. La majeure partie de la différence entre les déficits prévus par le budget et les résultats de la trésorerie est

imputée aux excédents de recettes sur les dépenses de la sécurité sociale et d'autres comptes spéciaux.

Des mesures aussi bien générales que sélectives de contrôle du crédit ont été amplement appliquées. Des changements de base dans la structure de l'open-market de la „Federal Reserve" ont amené des baisses de cours et des hausses du rendement des fonds d'Etat.

Un programme de restrictions volontaires du crédit a contribué à decourager beaucoup d'emprunts non essentiels. Les organisations de contrôle de prix et de salaires ont réalisé des progrès considérables vers l'équilibre des prix et des salaires. La réglementation du contrôle rentre dans le cadre d'un système général qui s'accordera avec les efforts pour maintenir la stabilité économique pendant les périodes de nouvelles pressions inflationnistes.

Dans la mesure du possible, sans sacrifier des objectifs immédiats, les politiques économiques des U.S.A. tiennent compte des prévisions relatives à l'économie, en cas de détente internationale et de réductions des dépenses militaires. Des craintes ont été quelquefois exprimées sur le ralentissement de l'activité économique des U.S.A. qui surviendrait alors. On peut opposer à ces craintes la remarquable faculté qu'a manifesté l'économie américaine pour absorber les perturbations de la rapide démobilisation de 1945. L'économie a eu assez de vitalité pour progresser depuis 1947, année par année, avec seulement de petites interruptions.

L'économie américaine a subi d'assez considérables changements de structure qui doivent probablement atténuer toute spirale de déflation.

Au cours de la „récession" de 1949, il n'y eut pas de réduction cumulative du pouvoir d'achat des masses, caractéristique des précédentes dépressions. Le gouvernement a appris à activer les demandes latentes au moment opportun, en particulier en ce qui concerne le logement. Enfin, le comportement d'une grande partie des milieux des affaires a changé, de sorte qu'un ralentissement de la demande sera mis à profit pour entreprendre la modernisation de l'expansion des entreprises et de leur équipement.

Les techniques générales à adopter lors des changements des conditions économiques sont certainement biens connues et acceptées. Par l'"Employment Act" de 1946, le congrès des U.S.A. a établi la procédure législative et administrative à suivre pour résoudre les problèmes posés par tout changement des conditions économiques.

THE IMPACT OF THE REARMAMENT ON BRITAIN [1])

BY C. F. CARTER

Professor of Applied Economics, The Queen's University, Belfast

In an article in this journal (1950 no. 3 p. 199) I reviewed the possible ways in which the defence burdens, which Britain would have to bear, might be carried. The expenditure then projected is now beginning to have its effects, and the disturbance of world markets which followed the Korean war has had grave consequences for Britain's trade. The economic prospect as it now appears, late in 1951, is black indeed; it is important, therefore, to understand it, to examine the relationship between its parts, to see its financial and social consequences, and to look at the measures which the Government recently elected may be asked to take.

The Development of the Defence Programme

In 1948 and 1949 the defence expenditure of the United Kingdom was about £ 750 mn.; in real terms, this was about 50% more than the average for 1935 to 1938, but it was very roughly one-eighth of the peak wartime defence effort in 1944. To maintain armed forces of constant size, some increase in expenditure would have been necessary; in 1948 it was still possible to run down wartime accumulations of equipment. The programme laid down in the 'Economic Survey for 1951' (Cmd. 8195) was:

(April) 1950—51	£ 830 mn.		
1951—52	£ 1300 mn.		
1952—53	£ 1700 mn.	(per annum, average)	
1953—54			

These figures are no doubt out of date [2]); not only because of the revisions (in real terms) to which such programmes are subject, but because the figures were based on "present prices (i.e. April 1951), with allowance only for such price increases as can already be fore-

1) A postscript surveys developments up to March 1952.

2) It appears from the Prime Minister's Statement of December 6 that for 1951—52 the figure shown is (in real terms) too large. On the other hand, recent decisions may have increased the real cost in the later years; but no estimates of these changes are available.

seen with certainty".This means that one cannot draw any precise deductions either in real or in money terms, but the balance of the programme is indicated in the Survey:

EXPENDITURE (INCLUDING CIVIL DEFENCE, BUT EXCLUDING STOCKPILING) AS PERCENTAGE OF THAT FOR 1949—50.

	1950-51	1951-52 *)	Average of 1952-53 and 1953-54 *)
Forces pay & allowances	106	135	145
Production, research, developments, works	126	255	385
Other	101	120	130
Total	112	175	230

*) Rounded estimates.

What this does not tell us is the way in which the programme is expected to build up within each year. Common sense suggests that it takes many months to bring a plan from first authorisation to quantity production. This was clearly so even under the stress of war, and the time lags will be greater now, since rearmament has to be fitted into the demands of exports and of urgent civilian needs. There is, in fact, so far little evidence of substantial extra munitions production; there is, for instance, no obvious widening of the gap between the Central Statistical Office index of production (which includes finished munitions) and the London and Cambridge Economic Service index (which excludes them). Substantial initial outlays on defence production are no doubt being incurred — on the re-tooling of factories, for instance. But it looks as though full-scale production of the 'heavier' items in the programme will not begin until the spring of 1952.

This means that the larger calls for men, materials and finance are still in the future. An extra 140,000 men have been absorbed into the armed forces since June 1950 (an increase of over 20 %) and perhaps 200—250,000 into defence production; but the demands of the aircraft and Royal Ordnance factories alone are estimated at 175,000, and the inflow into defence production is expected to total 600,000 between now and 1954. This programme is of course dwarfed by the immense American effort, which involves the diversion of two million workers a year to defence industries, in a labour force about three times that of the U.K. Yet if the U.K. is showing such manifest signs of strain at the very beginning of the programme, what dangers lie ahead as its demands grow more insistent?

A section of the Labour Party, led by Mr Bevan, has been drawn

by its examination of the situation to the very natural conclusion that the defence programme is unreasonably large — indeed, impossible of fulfilment — and that it should be scaled down. This is a reasonable economic judgement, but it is difficult to believe that it is a right judgement of political possibilities. A case can be made for a refusal to rearm at all, and for an appeal to the better sense of the Soviet government in the hope of achieving disarmament and a general settlement. But this case is now rejected by most responsible opinion in Britain and America, in favour of the theory of equalising Western and Eastern immediate military strength, and of 'negotiating from strength'. This being so, to delay the moment of equalisation would be to get the worst of both policies ,and would indeed clearly invite an early attack, while the disparity still exists. Nor, given the size of the American defence plans and the degree of interference with civilian living proposed in the U.S., can a reputable case be made for shifting some of our burden on to our richest ally.

It is difficult to feel much optimism about the success of the policy of a highly armed balance of power; and there is no reason at all to think that we shall be able to 'level out' defence production when it reaches the heights now planned. The Soviet government must in its own interests match Western rearmament by its own. It is true that some of the initial expenses (e.g. on stockpiling) will not have to be repeated on the same scale if the arms race goes on; but it will be wise to assume that the burdens to be carried will get heavier as time goes on. If an imminent danger of war arises, a great new diversion of effort would occur — e.g. for civil defence, which (despite the vulnerability of Britain and all Western Europe to air attack) is still largely in the planning stage. The prospect is indeed a black one, and there seems no early hope of escape from the general lunacy.

The British trading position

But why is Britain suffering from such severe difficulties, when the rearmament programme is only just beginning? Part of the answer is to be found in the deterioration of the balance of payments. The great rise in raw material prices, which was set off by increasing U.S. activity, by defence demands, and by stockpiling, has naturally worked against the interests of a country which is a large importer of materials and exporter of manufactures. But the situation is more complex than this. The position of sterling, which can be tested by the movement of the sterling area gold and dollar reserves, depends on the balance of payments of the whole sterling area — that is to say, on sales of raw materials as well as of manufactures. A rough classification of the forces at work may be made in the form of a table, in

which + indicates a favourable and — an unfavourable influence:

	Effect on British balance of payment with —		Effect on 'rest of Sterling area' balance of payments with —	
	Dollar area	Sterling area	Dollar area	Britain
a. Rise in U.S. incomes (direct effect)	+		+	
b. Rise in sterling area commodity prices		—	+	+
c. Accompanying rise in sterling area incomes		+	—	—
d. Rise in dollar Commodity prices	—		(—)	
e. Rise in prices of manufactures	(—)	+	—	—

With the aid of this table (in which only obvious and primary reactions are shown) we can sort out the tangled history of British trade in the past two years. In the first half of 1950, the recovery of the U.S. from the recession of 1949 was improving the dollar position of both the U.K. and the rest of the sterling area. The net effect of the devaluation of sterling in 1949 is difficult to sort out from this income effect; but the fact that more material prices are now effectively determined by dollar demand than by sterling demand meant that, after devaluation, Britain's import prices rose and her current surplus with the rest of the sterling area was diminished. In the first half of 1950, therefore, the sterling area gold and dollar reserves rose sharply, but so did the U.K.'s liabilities to sterling area countries.

With the coming of the Korean war, commodity prices began a violent movement. Initially this was favourable to the sterling area, whose four principal exports to the U.S. rose very sharply; by March 1951 wool was 2½ times its price of a year earlier, jute had doubled, rubber had more than tripled, and tin had doubled its price. Against this, the increase in the price of cotton (the largest British import from the U.S.) was only about a third, while wheat prices were controlled by the Wheat Agreement. The dollar earnings of the overseas sterling area therefore rose sharply, while in the second half of 1950 the U.K. actually lessened its current dollar deficit so that (with the aid of some capital transactions) the whole sterling area improved its gold and dollar position by $ 585 millions, before taking account of E.R.P. grants.

In 1951, however, the U.K. dollar deficit began to rise with rising import prices, and the U.K. surplus with the sterling area, which initially was maintained by a rise of exports, began to be eroded by the high import prices. The dollar earnings of the rest of the sterling area continued very high in the first half year, but there was then a

severe price collapse; wool returned to its pre-Korean price, jute lost more than half its gains, and rubber, tin and cocoa also fell substantially. It is probable that the rise in sterling area incomes (consequent on the earlier high prices), and the knowledge that dollar earnings had been good, induced a slackening of import restrictions in this period. The gain from the fall in dollar commodity prices was much less.

At the end of 1950, British export prices began to rise more steeply, and from May 1951 onwards the overall terms of trade of the U.K. began to improve. But this was a symptom of a general tendency for the prices of manufactures to rise, as a delayed result of the rise in material prices and the induced adjustment of wages. The sterling area is a large importer of machinery and other manufactures from the dollar area, so that this movement, though it has presumably improved Britain's balance with the rest of the sterling area, may be expected to have increased the outflow of dollars. The net result of the movements in 1951 is that all the gold and dollars gained in the first half year were lost in the third quarter, while the loss in the fourth quarter was no less than $ 934 mn. Losses on this scale are bound to have increased speculation against sterling.

I shall not attempt to pursue the further complications of the worsening of U.K. trade with O.E.E.C. countries, which now increases the gold outflow. For present purposes, it is enough to note that in all the changes of the past two years no satisfactory trading pattern has emerged. When the dollar position improved, Britain's sterling debts were increasing, for she could not expand her exports fast enough to create a satisfactory triangular trade. Falling sterling commodity prices relieve some of this pressure, but only at the cost of a heavy loss of gold and dollars. It is hardly likely that the future will bring the ideal combination of high prices for the commodities which the dollar area needs to import more than the U.K., low prices for those which the U.K. needs to import more than the dollar area, and high prices for manufactures sold by the U.K. to the sterling area. The way out is still the hard way, of winning fresh markets in the U.S., of substituting sterling for dollar imports in U.K. trade, and of paying for those imports by higher U.K. exports to the sterling area.

But the hard way is made much harder by general rearmament, even though it may at times give a satisfactory pattern of commodity prices. Import cuts are more difficult to make, when new defence needs of high priority have to be met. The over-expanded economy is less responsive to demands for higher exports. It is typical that the new Chancellor of the Exchequer's first action to improve the trade position was to cut imports for civilian consumption, mainly of

food from Western Europe. The hopes of the liberalisation of trade are being withered by the cold reality, that the fundamental lack of balance in the U.K. and sterling area accounts still remains.

The internal Balance of the Economy

The 'Economic Survey for 1951' stated that, in the middle of 1950, there was a fairly satisfactory balance between total demand and total supply, without any marked symptoms of inflation. This was an optimistic judgement, but it provides a starting point for estimates of the present situation. These we will make in terms of the prices of 1950 — that is to say, in real terms, before considering price changes.

Industrial production in 1951 has been running about 3½ % above the previous year; this is a slackening of the rate of increase, which had been running at about 7 % in the two previous years. Shortage of materials is likely to have been the principal cause, though there must also have been some disorganisation due to shifts in the pattern of production. The associated rise in the whole national output is likely, on past experience, to have been less than that in industrial production; perhaps only 3 %, which would be about £ 350 mn. The volume of visible exports is likely to have risen by at least 5 %, as between 1950 and 1951, or by £ 110 millions at 1950 prices. Imports have risen much more steeply, though they contain an element of stockpiling — by about 15 %, or £ 350 millions (f.o.b.). Ignoring the change in invisible trade, which is uncertain, and subtracting £ 100 millions for additions to strategic stockpiles, we get an increase in resources available for use at home of £ 490 millions.

It is not surprising, therefore, that despite an increase in expenditure by public authorities (mainly for defence) which was estimated at £ 400 millions, civilian consumption had already, in the first half of 1951, exceeded that for the corresponding period in the previous year by some £ 140 millions. The British public was trying to have its guns and butter at the same time; and it was succeeding, mainly at the expense of the foreigner, through a change in the balance of trade.

Why was this unsatisfactory situation allowed to arise? It is interesting to examine the possible ways of transferring resources to rearmament, discussed in my earlier article, to see which of them have been tried, or may be tried in the coming year. Six possibilities were discussed —

a - A transfer within the State sector by a reduction of other Government expenditure.
b - Additional taxation.
c - Reduction of consumption by physical controls and rationing.

d - Reduction of capital formation.

e - A transfer of resources by out-bidding other claimants in the open market.

f - No action — i.e. rearmament to be carried by rising productivity, by gifts or loans from abroad, or by a favourable turn in the terms of trade.

The last of these can be disposed of first. Productivity has risen, but at a rate less than in previous years; and a considerable part of the rise in production must have been matched by rising individual incomes, so that we must examine the fiscal measures under *b* to see whether resources have in fact been transferred to rearmament. In any case, if this transfer could be complete (which is impossible) it would still be inadequate; national output has risen about £ 350 mn., against a defence bill of some £ 400 mn. Since a further rise in defence expenditure, of similar size, is expected in 1952, rising national output cannot supply the only answer for that year either. The change in the terms of trade, although now slightly favourable, was so unfavourable between 1950 and 1951 that it is hardly likely that 1952 will see us financing our imports by exports less than those of 1950; indeed, as we have seen, it is likely that the burden of extra exports must be added to that of defence. Gifts from abroad, I have suggested above, ought not be relied on [3]); we can make no very strong case for shifting our burdens on to the U.S.

In one way, however, the Labour Government intended to finance a part of re-armament by „no action", namely by allowing the surplus on the balance of payments, which was £ 221 mn. for the year 1950, to be reduced to zero for truly current purposes, and to a deficit of £ 100 mn. after taking account of stockpiling. This, however, is after taking account of an expected rise in the price of imports of about 27 %; the reality is likely to be nearer 36 %. The 'Economic Survey' estimates may be compared with what now seems likely, as follows:

Increase over 1950 —		Survey **)		New estimate	
Imports *)	— in volume	5 %		11½ %	£ 1200—
	— in price	30 %	£ 870 mn.	36 %	1250 mn.
Exports	— in volume	4½ %		5 %	£ 500—
	— in price	20 %	£ 570 mn.	20 %	£ 600 mn.
Reduction in balance of visible trade			£ 300 mn. ***)		£ 650 mn.

*) Excluding strategic reserves.

**) There are various ways of interpreting the somewhat vague indications in the Survey; the two price estimates are not given explicitely.

***) Allowing for £ 50—70 mn. expected increase of invisible earnings, this extinghuishes the 1950 surplus on current account.

[3]) If further dollar gifts or loans are received, they may well be required to finance an *increase* in the defence effort.

132911

Thus, of a deterioration of £ 350 mn. in the balance of visible trade (compared with what was expected), rather over a half (say £ 180 mn.) can be assigned to the unfavourable state of prices, and the rest to volume changes. Instead of drawing £ 25 mn. from the foreign balance to aid 'current' rearmament (as shown in the Economic Survey, page 38), £ 150 mn. has been taken.

The new Conservative government, however, proposes as an initial measure to safeguard sterling by import cuts of £ 350 mn. per year; so the part of the burden which was being carried by the foreign balance is to be shifted back on to the internal economy, together with the additional burden due to the worse terms of trade. The Labour government hoped to prevent inflation by imposing a small cut in consumption — that is to say, by impounding rather more than the whole increase in national product. The Conservative government has to do all this (for the defence expenditure will still be increasing faster than the national product) and also to soak up the income freed by the import cuts. In fact, it has to cut back home consumption, investment, or Government expenditure until they are together, in real terms, substantially below their 1950 levels.

The Labour Government was content to hold the general level of non-military Government expenditure; the Conservative government is attempting its reduction, possibility *a* above. But it is difficult to believe that it will be successful, unless it feels its position strong enough to lop off some whole branch of the welfare services; as I have shown before [4]) most. Government expenditure is of a type which is very difficult to reduce. Possibility *c*, the reduction of consumption by physical controls, has not been attempted systematically, and does not appear likely to be tried on any large scale yet; but, at the margin, rearmament has begun to produce shortages (e.g. of washing machines) and some money is no doubt being 'saved' by consumers as they wait for goods in short supply. The reduction of capital formation, possibility *d*, was not part of Labour policy for 1951; Conservative policy on this matter is uncertain, but a step of great significance was taken on 8 November 1951 in the raising of the Bank Rate from 2 % to 2½ %. Much more than this article would be required to explain the technical significance of this move; in essence, it involves the abandonment of a passive monetary policy. It does not at present appear to be intended that investment should be discouraged by high borrowing rates, but it is probable that bank loans will be more difficult to get. This may produce a once-for-all deflationary influence by lowering the level of stocks carried; whether it will be allowed to go further, and restrict fixed capital investment or produce unemployment, is not known. The Conservative party is in difficulties on this

[4]) "Public Finance" II4, 1947, pp. 336—347, and V3, 1950, pp. 204—207.

point, for it is heavily committed to maintain and increase house-building, and to deal sympathetically with the grievances of industrialists, that they are prevented by high taxation from doing *enough* investment; while the appearance of unemployment might lead to a rapid loss of influence in the country.

Since wages and prices are spiralling upwards in a manner shortly to be discussed, possibility *e*, rearmament through controlled inflation, is not a part of official policy — though it may well occur through the absence of policy. There remains *b*, the fiscal instrument. The Budget of April 1951 proposed additional taxation of £ 138 mn. in 1951—52, and £ 388 mn. in subsequent years. Was this enough, in 1951, to soak up the then expected increase in incomes, and to produce a fall in consumption? There is no certain answer to this, for in so far as the extra taxes are drawn from savings there is a mere shift from private to Government saving, and no substantial deflationary effect. The changes made may be roughly classified as follows:

	Amount in fiscal year (April) 1951-52	Amount in 1952-53	Main effects
Changes in income tax and surtax	£ 73 mn.	£ 81 mn.	Reduce consumption Reduce ‚free' private saving, but this is in part offset by a rise in tax reserves.
Changes in profits tax	£ 5 mn.	£ 62 mn.	Reduce saving in the undistributed profits of companies
Suspension of ‚initial allowances' *)	Nil	£ 170 mn.	Reduce private investment and private saving.
Increase in indirect taxes	£ 61 mn.	£ 61 mn.	Reduce consumption
	£ 138 mn.**	£ 388 mn.	

*) The ‚initial allowances' are a relief from tax in the year in which investment occurs, balanced by a compensating increase later. Their effect is that of an interest-free loan to industry, and they may be supposed to encourage investment by assisting its financing.

**) Discrepancy due to rounding.

It can be seen that these tax changes amounted to, at most, a charge of £ 133 mn. in the fiscal year on income which would otherwise have gone into consumption; in practice this would mean, for the calendar year, less than £ 100 mn. This was certainly inadequate to soak up the incomes generated by increased productivity, and still less adequate to produce a fall in consumption.

Looking ahead to 1952, the *last* Budget will then take (say) £ 150 mn. from consumption, and the suspension of initial allowances may produce a fall in private investment. The Conservative government proposes an Excess Profits Tax, presumably in substitution for some part of the profits tax, but there is no indication so far that this will be a tax likely to produce a net release of resources. Bearing in mind that the Chancellor, if he relies on the fiscal instrument alone, will have to cut back the increase of consumption since 1950, to absorb next year's increases in income from higher productivity, and to neutralise the inflationary effect of the import cuts due to unfavourable price movements, the extra taxation required would be very large — perhaps of the order of £ 500—600 mn. at early — 1951 prices. With such a prospect, the Chancellor can hardly rely on his Budget alone; a stern use of monetary policy, even if it wrecks some of his Party's promises or hopes, seems indispensable.

Wages, Profits and Prices

Any failure to balance the nation's accounts, to „cut our coat according to our cloth", will put fresh life into that other devil of inflation — the upward spiral of costs and prices. The excess of purchasing power will drive up prices; these prices will be „built" into the structure of wages, and it will be very difficult to get them out again. The economy has, since the beginning of rearmament, been subjected to two powerful price-raising influences — the excess of home demand, and the working through of the rise in import prices. In a situation of full and over-full employment, the struggle of capital and labour, each to maintain or increase its share of the national income, magnifies the initial price rise. The less that public policy achieves in preventing the passing on of higher wage costs in price-increases and higher prices in wage-increases, the greater the degree of magnification. Britain has not yet approached that loss of confidence in the currency which would of itself produce a cumulative or galloping inflation; but the danger is not so distant that it can be ignored.

The facts are as follows:

	1947	1948	1949	1950			1951		
	2nd qr	2nd qr	2nd qr	2nd qr	3rd qr	4th qr	1st qr	2nd qr	3rd qr
Index of weekly earnings *)	100	110	115	120	—	124	—	132	—
Index of wage rates	100	106	108	110	110	113	116	118	120
Index of retail prices	100	109	110	114	114	116	118	123	127
Index of import prices (or average values)	100	115	115	127	131	144	162	183	182
Ratio, wages to prices	100	97	98	96	96	97	98	96	94

(For sources, see London and Cambridge Economic Service *Bulletin*, Nov. 1951, pp. 111, 127, 129, and previous issues).
*) April or October.

This table shows how the index of wage rates tends to understate the rise in labour incomes, which is affected by overtime working and by changes in the distribution of the labour force between low-paid and well-paid jobs. It also shows the great rise in import prices, and the rise in retail prices lagged after it. In terms of earnings, a rapid gain of real income between 1947 and 1949 has been more than maintained; but in terms of wage rates, which are a more immediate factor in wage bargaining, it can be seen how the wage index first falls behind, and then tries to overtake, the price index. Wage increases tend to go by 'rounds', and one is in progress in the closing months of 1951 which will tend to close the gap which has widened through the summer.

If import prices levelled out at 180 % of 1947, and if labour costs per unit of product could be held at (say) 120 %, it might be possible to get the retail price index, after a time lag, to settle between 130 and 135. But wages are still rising, and there is little sign that higher wage costs will fail to be passed on in higher prices. Profits are high and probably rising; and, since they are a necessary source of taxation and saving, it is difficult to see a way of restraining them. Dividends, on the other hand — though often regarded by wage-earners as excessive — have risen by about 20 % since 1947, and have certainly not run ahead of earnings or prices.

It is with this active spiral movement of wages and prices in mind that we must examine the case, which has recently been heard again, for abolishing or drastically reducing the £ 400 mn. of food subsidies borne on the Budget. The grounds for lopping off this branch of the welfare state are strong, for a food subsidy is indiscriminate in its

benefits, and a much smaller sum would relieve the needs of those who might fall into serious poverty through its abolition. But in order that real resources should be released, it is necessary that the reduction in subsidies should not be offset by a rise in money incomes. Dare we, at the present time, give further encouragement to the spiralling of wages and prices? It is true that almost any restriction of consumption by fiscal means will tend to give the same encouragement; but the raising of food prices would create a case for wage increases especially hard to resist. It is difficult to avoid the conclusion that the Government's first task must be to create an atmosphere in which profits are harder to earn, and wage increases more difficult to obtain because they cannot automatically be passed to the consumer.

The social Effects of Rearmament

Outwardly, the structure of the British social system is untouched by rearmament. As we have seen earlier, its economic problems have been, not so much solved, as evaded for the time being. Britain in 1951 has had the highest real income per head of its history, uninterrupted full employment, and an income distribution more equal than any known before. The veteran social scientist, B. Seebohm Rowntree, has recently repeated [5]) the survey of the City of York which he made in 1900 and in 1936. The changes from 1936 to 1950 are indeed striking:

	1936	1950	
% of working class of York below a ‚poverty line' (comparable in the two years)	31.1	2.8	(or 4.6 % of *families*)
Of those families in ‚poverty', % due to: Unemployment of chief wage earner	29	Nil	
Inadequate wages of earners in regular employment	33	1	
Old Age	15	68	
Sickness	4	21	

Grave poverty due to unemployment or inadequate wages has practically disappeared; of the much smaller total of poverty remaining, most is due to old age or sickness. But the survey relates to late 1950, and in the Budget of 1951 provision was made for increasing retirement pensions paid to old people. Of the 4.6 % of families below the poverty line, this increase (if it had had effect in 1950) would have removed more than half; about 2 % of families would have

[5]) B. Seebohm Rowntree and G. R. Lavers, ‚Povertry and the Welfare State', Longmans, 1951.

remained in poverty. About twothirds of the reduction in poverty since 1936 has been due to welfare measures, of which the food subsidies appear to have been the most important.

But the rises in prices in 1951 have seriously increased the difficulties of those drawing fixed pensions, of the landlord who is not allowed to increase his rent, and of those drawing sickness or disability benefits. Is the process to continue, until the standard of living of most of those who are not wage and salary earners is brought down to the subsistence level provided by the social security system? In 1950 'labour' incomes were 250 % of 1938, social security benefits received by persons stood at 275 %, 'mixed' incomes (i.e. professional and farming profits and the profits of sole traders and partnerships) at 225 %: but rent, dividends and interest received by persons were only 140 % of 1938. From one point of view, this represents a redistribution desirable and long overdue; from another, it represents an expropriation of savings, affecting the poor as well as the rich, and likely (if it continues) to produce an unprogressive State which squanders its wealth on the enjoyment of today, and makes no provision for economic expansion.

The balance between these attitudes depends both on the current rate of inflation, and on its total extent within the memory of those now alive. If prices creep up by 1 % per annum, this may pass almost unnoticed, and not enter into calculations about the relative merits of saving and spending; but a pound which is losing its value by 10 % per annum, as it has been doing in this first period of rearmament, is much more clearly a pound to be spent as quickly as possible. As long as it was possible to believe that prices were finding a post-war level, the spectacle of pre-war savings halved in real value could be counted as part of war's destruction. But now even post-war savers, those who entered into contracts of insurance or bought annuities only a few years ago, are beginning to feel hard hit. It is possible, of course, that personal saving is already reduced to a bare minimum of contractual saving (e.g. pensions contributions) and that the financing of economic progress will continue to depend on the budget surplus and on the ploughing-back of company profits. Even so, the injustice done to past savers would be bad enough.

It may be conjectured that the renewal of rapid price-rise is about to bring about a change of mind in the British people. Hitherto firm action against inflation has always seemed to involve expedients as distasteful as the disease they were meant to cure; it may be that, at last, the necessity of conquering the disease at any cost will be accepted. But such speculation has no foundation in anything which has so far happened, for the most remarkable characteristic of the British social and political scene since 1945 in its stability. Crises

come and go, the hopes of peace fade or are renewed, the burdens of rearmament are taken up, a great redistribution of income takes place; but the British reaction is typified by the replacement (with a tiny turnover of votes) of an insecure Labour government by an insecure Conservative government. The Communist party remains an insignificant minority; no new rallying-cries are heard to stir the people, who seem to watch with some amusement the discovery by their new rulers that there is little to do but to carry on with the policies already tried. The calm may be deceptive, may be merely the prelude to storms; but so far it would be wrong to claim that rearmament has had any new effects on the British social system. It has aggravated problems already existing, but brought no new reaction to them.

Summary and Conclusion

Britain is still in the very early stages of the economic effort of rearmament; yet, despite the fact that the diversion of resources which has so far occurred is quite small, her economic difficulties are grave. This is first of all due to the fact that the fundamental weaknesses of her foreign trade position have never been corrected. We have seen that sterling gained greatly in strength in the early months of the Korean war, but that this was due to a favourable combination of prices, and that even then Britain's own position vis-a-vis the rest of the Sterling Area was weakening. The price movements of 1951 have, for the whole Sterling Area, reversed the previous favourable trend, so that a large gold and dollar loss has occurred; Britain's own position is now improving a little, but the fundamental need to export more remains, and will be made more difficult by rearmament.

Another aspect of the great movement of world prices has been the quickening of the chase of wages after prices, so that the higher import prices are tending to create a higher level of internal prices. This intensifies the social injustice already created by the large price movements of the war period. It may perhaps bring nearer the day when a forthright policy to maintain the purchasing power of the pound will command the support of the British people. But difficulties exist also in cutting out the excess of demand over supply, arising from the diversion of resources to rearmament and from the unfavourable terms of trade.

Our examination of this problem has shown that it is much too large to be dealt with by any one method. In particular, defence cannot be financed out of rising productivity, and to divert the necessary resources by taxation alone would be very difficult. During 1951, the British people have been able to evade the adjustments which are necessary, financing an increase in their standard of living

largely by running up debts abroad. The adjustment to be made in 1952 is thus all the larger; it must be large enough to depress the standard of living below that of 1950, despite a 6 % increase in national product in the two years. Economy in Government expenditure, higher taxation, restriction of credit, physical limitation of consumption, inducements to save — all these must be tried together, lest the situation (already neglected too long) should get out of hand.

The advocate of severe measures is often met by the criticism of those who consider that we should proceed step by step, trying each policy for a time before we assume that more is needed. This disastrous belief appears to be shared by the new Government, which puts forward the excuse that it must have time to study the facts. The facts in this case have been available for study for long enough; the excuse is a poor one, and the policy of gradualism not only misses the psychological advantages of resolute action — it means also a failure to understand that the problem is 'running away from us', that it is out of control except by the simultaneous use of many types of action. Those who fear that such action may go too far should pause to remember that an excessive deflation could easily be checked — numerous inflationary weapons are to hand, such as the release of post-war credits or the increase of retirement pensions, or the reversal of credit restriction. There is no danger, on the long hill before us, of the car of state having no brakes; the fear is that it has no engine.

Postscript (March 1952).

The above article was completed in November 1951; four months later its main outlines can still stand, but, as is natural, many details need amending in the light of new events or new information. First of all, the defence programme itself is now to be spread over a longer period. The original estimate of cost was £ 4,700 mn. over the three years 1951-54; owing to higher prices, this would now have to be revised to some £ 5,200 mn. The actual cost in 1951-2, excluding civil defence and certain capital grants to manufacturers, was about £ 1,130 mn., and the estimates for 1952-53 add up to £ 1,460 mn.; at this rate the programme will be about half completed by April 1953. This slowing down of the programme presumably takes into account the decisions of the Lisbon meeting of NATO; the original British programme was a higher proportion of national income than that of most members of the Organisation, and the cut no doubt takes account of the strains which have become apparent in the economy — in particular, the shortage of steel. But the present programme might easily be revised sharply upwards if some new cause of tension in international relations were to arise.

Later accounts for 1951 show that the national product rose by only about £ 250 mn. (in terms of the prices of 1950). The rise in consumption in the first half of the year proved to be due to consumers attempting to forestall rising prices; as in other countries, there was a fall in consumer purchases towards the end of the year, and total real consumption in 1951 was much the same as that for 1950. But this did not mean that the very high level of imports, together with the rise in production, were used in the year to give a quick start to the arms programme. Public expenditure was in fact £ 130 mn. less than expected; the extra resources went into investment, and mainly into investment in stocks and work in progress.

It is now clear that the volume of imports rose even more in 1951, and that of exports less, than our earlier estimates suggest. Imports rose by 15 % including stockpilling, or about 12 % without; exports by only 3 %. The f.o.b. price of imports seems actually to have been lower than that implied in the 1951 Economic Survey — an effect which was masked in the c.i.f. prices by the sharp rise in freight rates, which are, of course, largely paid for British ships. The blame for the deterioration therefore rests squarely on the 'unplanned' rise in import volumes; and the Government has made three sets of import cuts, amounting in total to £ 600 mn. per year. These cuts relate, however, to some 'planned' or 'expected' rate; the reduction on the actual 1951 rate is some £ 300 mn. Even this can only be achieved by reversing the trend towards the liberalisation of European trade. Since similar import cuts are being made by many other countries, the estimate that the volume of exports in 1952 will be £ 50 mn. above the previous year is on the hopeful side.

By these measures the Government hopes to improve the balance of payments by no less than £ 600 mn., as between the financial years 1951-2 and 1952-3. £ 300 mn. of this is accounted for by less imports, £ 50 mn. by more exports, £ 100 mn. by an expected improvement in the terms of trade, and £ 150 mn. by an improvement in invisible earnings. The measures proposed for dealing with the internal impact of these large changes, and with the further development of the rearmament programme, also seem to err on the side of optimism. Of the £ 300 mn. fall in imports, half is to be offset by drawing on stocks; allowing for the £ 50 mn. extra for exports, the transformation of the balance of payments is to be achieved with a fall of only £ 200 mn. in the resources available for use at home. An extra £ 200 mn., or rather more, will be required for defence, but £ 50 mn. is to be saved on other Government expenditure. By a rise in the Bank Rate, by a new tax on profits, and by the operation of least year's withdrawal of 'initial allowances', a further £ 100 mn. is to be cut from investment. This is despite an

increased housing programme, and increased investment in defence production; it is additional to the £ 150 mn. draft on stocks of imported goods. The remaining 'gap' is £ 250 mn., and this was neatly filled, in the Chancellor of the Exchequer's Budget speech of 11 March 1952, by supposing that the rise in national product will be the same in 1952 as in 1951.

The Chancellor thus reached the remarkable conclusion that no cuts needed to be made in consumption. His principal proposals, therefore, were a cut of £ 160 mn. in food subsidies (to £ 250 mn.), offset by £ 80 mn. higher social security payments: a reduction of income tax, and an increase in the petrol tax: and a new levy on profits, estimated to yield £ 100 mn. in 1953-4. The net effect of these changes on the consumer is to transfer income from the non-income-tax payer to the income tax payer — that is to say, from a class of the poor to a better off group. This may, as the Chancellor evidently hopes, give an incentive to harder work; it may equally lead to industrial unrest.

At present, therefore, the burdens both of rearmament and of a readjustment in the balance of payments are to be carried mainly by cutting capital expenditure and restraining (but not reducing) consumption. It is very doubtful if the Government's measures are adequate to achieve this plan — unless the new flexibility in rates of interest has a marked effect. It is still more doubtful if the plan is the right one, for it can do more than postpone to 1953 the inevitable discovery that, on this side of the Atlantic, one cannot have guns and butter.

LES RÉPERCUSSIONS DU RÉARMEMENT SUR LA GRANDE-BRETAGNE

RÉSUMÉ

La Grande-Bretagne est encore dans les toutes premières phases de l'effort économique de réarmement: toutefois, bien que jusqu'ici très peu de ressources aient été changées d'affectation, les difficultés économiques de ce pays sont grandes. Cela tient avant tout au fait qu'il n'a jamais que redressé les faiblesses fondamentales de sa position quant au commerce extérieur. Comme nous l'avons vu, la livre sterling s'était beaucoup fortifiée dans les premiers mois de la guerre de Corée, mais cela tenait à une conjoncture favorable des prix et, même alors, la position propre de la Grande-Bretagne à l'égard du reste de la zone sterling s'affaiblissait.

En 1951, les mouvements des prix ont, pour l'ensemble de la zone sterling, renversé cette tendance antérieure qui était favorable, en sorte que de grandes pertes d'or et de dollars se sont produites: maintenant, la position propre de la Grande-Bretagne s'améliore quelque peu, mais le besoin fondamental d'exporter davantage persiste, et le réarmement rendra plus difficile d'y faire face.

Un autre aspect du grand mouvement des prix mondiaux a été l'accélération de la poursuite des prix par les salaires, en sorte que la hausse des prix à l'importation tend à relever le niveau des prix intérieurs. Cela aggrave l'injustice sociale déjà produite par les amples mouvements des prix de la période de guerre. Cela rapprochera peut-être le jour où une politique résolue pour maintenir le pouvoir d'achat de la livre obtiendra l'appui du peuple britannique. Mais on se heurte aussi à des difficultés pour réduire l'excédent de la demande sur l'offre, provenant de la diversion de ressources vers le réarmement et des termes d'échange défavorables.

Notre examen de ce problème a montré qu'il est beaucoup trop vaste pour le traiter par une seule méthode, quelle qu'elle soit. En particulier, la défense nationale ne peut être financée en augmentant la productivité, et il serait difficile de modifier la distribution des ressources au moyen de l'impôt seulement.

En 1951, le peuple britannique a pu éluder les ajustements néces-

saires, en finançant la hausse de son niveau de vie en grande partie en s'endettant à l'étranger. L'ajustement à opérer en 1952 n'en est que plus important: il doit suffire à abaisser le niveau de vie au-dessous de celui de 1950, malgré une augmentation de 6 % du produit national pendant les deux années. Les économies dans le budget de l'Etat, l'augmentation des impôts, la restriction du crédit, la limitation quantitative de la consommation, l'incitation à l'épargne, tout doit être tenté en même temps, de peur qu'il devienne impossible de dominer la situation, déjà trop longtemps négligée.

Le partisan de mesures rigoureuses s'expose souvent à la critique de ceux qui considèrent que nous devrions procéder pas à pas, tâtant de chaque politique un moment, avant de supposer qu'il soit nécessaire de faire plus. Le nouveau Gouvernement semble partager cette désastreuse croyance, puisqu'il s'excuse en protestant qu'il faut du temps pour étudier la situation. En ce cas, les faits sont connus depuis assez longtemps pour qu'on ait eu le loisir de les étudier. L'excuse est mauvaise, et la politique des petites étapes ne perd pas seulement les avantages psychologiques d'une action résolue: elle dénote aussi un manque de compréhension du fait que le problème va au-delà de nous, qu'il échappe à notre contrôle si ce n'est par l'emploi simultané de formes multiples d'action. Ceux qui craignent qu'une telle action puisse aller trop loin devraient s'arrêter pour se souvenir qu'une déflation exagérée serait facile à enrayer: nous disposons de nombreux procédés d'inflation tels que la libération des crédits d'après-guerre, ou l'augmentation des pensions de retraites ou le renversement des restrictions de crédit. Sur le long chemin montant qui est devant nous, il n'y a pas de danger que le char de l'Etat n'ait pas de frein, il est à craindre qu'il n'ait pas de moteur.

LES ASPECTS DU RÉARMEMENT EN FRANCE

PAR PIERRE VALLERIE
Paris

Le problème du réarmement est à l'ordre du jour. Depuis quelques mois un nombre considérable d'articles de toute nature ont été publiés un peu dans tous les pays sur ce problème. Il semble bien cependant que dans la plupart des cas ces articles aient surtout cherché à faire le point des conséquences évidemment très graves entraînées par le réarmement massif d'un grand nombre de pays, soit sur le plan moral, soit sur le plan social, soit sur le plan économique ou le plan financier. La présente étude cherchera davantage à présenter d'une façon aussi objective que possible, non pas quelles sont les conséquences, mais quelles sont les données de ce problème et quel est en France le mécanisme technique qui en permet la réalisation.

Dans une certaine mesure on peut espérer que cette étude permettra de corriger certains jugements peut-être trop hâtifs. Il ne parait pas inutile en tout cas de replacer le problème du réarmement français dans les termes qui le conditionnent dans l'état actuel de notre organisation et de nos institutions. Si ces données avaient été mieux connues, peut-être ne se serait-on pas exposé aux rêves de programmes trop ambitieux dont on voit aujourd'hui qu'il faut sans cesse reculer la réalisation.

Le caractère totalitaire des guerres modernes, l'importance et l'étendue sans cesse croissante des moyens mis en oeuvre exigent qu'un pays soucieux d'assurer sa défense nationale fasse appel à toutes ses ressources, si bien que cette défense nationale finit pratiquement par embrasser toutes ses activités; aussi le problème posé par les exigences du réarmement est-il d'une amplitude et d'une complexité jamais encore égalées.

On se propose d'examiner successivement:

— dans quelles conditions ce réarmement se présente actuellement en France;

— quel est le mécanisme général des dépenses militaires dans le cadre du Budget français;

— quelle a été l'importance de l'effort accompli en France.

I - *Dans quelles Conditions le Réarmement se présente-t-il en France?*

La première question qui vient à l'esprit est d'abord de bien définir et délimiter ce qu'on entend par réarmement. Si l'on en juge par le nombre des affirmations contradictoires qui sont formulées chaque fois qu'il s'agit d'apprécier l'importance de l'effort poursuivi, il apparait rigoureusement indispensable de commencer par bien s'entendre sur ce premier point.

Doit être considéré comme effort de réarmement tout ce qui a pour résultat d'augmenter le potentiel militaire, tant sur le plan humain que sur le plan matériel. Le potentiel militaire d'un pays à un moment donné est représenté par l'ensemble des Forces aériennes, maritimes et terrestres que ce pays est en mesure de mettre sur pied, de conserver sans cesse disponibles et d'entretenir, complètement encadrées, instruites, armées et équipées, que ces forces soient constituées exclusivement de personnels présents sous les drapeaux ou qu'elles comprennent une partie d'éléments susceptibles de venir s'y intégrer dans un délai très court. Par conséquent toute augmentation d'effectifs, tout accroissement dans la fabrication des armements et des équipements, toute amélioration apportée à l'instruction ou à la formation de ces Forces ou simplement même à leur organisation peut être considérée comme un effort de réarmement, mais ceci seulement dans la mesure où les circonstances n'entraînent pas dans le même temps une consommation de ces effectifs ou de ces matériels. Dans ce cas, il est bien évident que le potentiel militaire ne se trouverait pas accru et même si la consommation devenait plus importante que la production on assisterait alors au contraire à une diminution de ce potentiel.

C'est pourquoi il importe de bien distinguer l'effort militaire d'un pays et son effort de réarmement.

La mesure du premier est donnée par le montant des crédits consacrés aux dépenses militaires ou para-militaires, quel qu'en soit le Budget bénéficiaire et quel qu'en soit en fin de compte le mode d'utilisation finale: simple consommation de biens ou au contraire investissements rentables ou constitution d'approvisionnements.

La mesure du second se trouve plus difficilement dans les documents budgétaires. Elle exige une recherche minutieuse. En effet, l'effort de réarmement entrepris par un pays ne pourra être considéré comme valable que dans la mesure ou l'opération: production moins consommation, laisse pour une année donnée un solde positif accru par rapport à l'année précédente. Si par suite des circonstances, en dépit

de l'effort militaire poursuivi, ce solde n'accuse pas une augmentation on pourra en déduire que l'effort de réarmement aura été nul du moins dans ses résultats. Or, en matière de Défense Nationale, ce qui compte ce ne sont pas les forces qu'on aurait pu posséder, mais celles qu'on a; d'où le danger très grave qu'il y a à apprécier l'effort de réarmement d'un pays en prenant simplement comme valeur absolue le montant des dépenses militaires effectuées. L'importance de ces dépenses peut dans une certaine mesure permettre de déceler un effort de réarmement, mais leur accroissement même considérable ne le signifie pas nécessairement. Ce sera particulièrement le cas quand il s'agit d'un pays, qui, par suite des circonstances, n'a pas encore atteint un potentiel d'armement correspondant à ses besoins militaires considérés comme normaux ou qui se trouve engagé dans des opérations exceptionnelles de guerre, opérations qui entraînent une consommation de ses ressources au fur et à mesure de leur production.

C'est malheureusement la situation dans laquelle se trouve la France aujourd'hui et c'est ce qui explique pourquoi on porte sur les efforts pourtant considérables qu'elle fournit, des appréciations parfois fort inexactes et très souvent injustes.

D'une part, quand on a commencé à parler de réarmement il s'en fallait de beaucoup que la France ait retrouvé une position d'équilibre militaire correspondant à ses besoins normaux du temps de paix, d'autre part, engagée depuis décembre 1946 dans la sanglante et couteuse guerre d'Indochine, la France voit s'y engloutir une trop grande part des ressources et du matériel de toute nature qu'elle fait cependant des efforts pour accroître.

C'est dans l'exposé général des motifs du projet de loi portant autorisation d'un programme de réarmement et de dépenses de Défense Nationale pour l'exercice 1951, et fixant les modalités de leur financement, qu'on voit apparaître pour la première fois dans un document le souci du „réarmement". Ce projet, devenu la loi du 8 janvier 1951, faisait en somme suite au memorandum adressé par le Gouvernement français au Gouvernement des Etats-Unis, le 5 août 1950, memorandum dans lequel le Gouvernement français donnait les premières informations sur „la nature et l'étendue des efforts" qu'il avait décidé d'entreprendre „en vue de renforcer le système collectif de sécurité nécessaire à la défense de la paix."

Mais une question se pose alors à l'esprit: la France avait-elle au 5 août 1950 ou au moins en janvier 1951, atteint un potentiel militaire tel qu'il lui était possible d'aborder alors le problème de réarmement, stricto sensu, tel que nous venons de le définir ou au contraire ne s'agissait-il simplement que de l'intensification d'efforts déjà poursuivis depuis plusieurs années pour amener ce potentiel à un niveau compatible à sa situation et à ses obligations?

C'est bien la deuxième hypothèse qu'il convient de retenir. Compris au sens où l'entendaient à la fois le memorandum du 5 août et l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 8 janvier 1951, on peut dire que l'effort français, pour retrouver un potentiel militaire suffisant, est né au lendemain même du Jour V. Rendu nécessaire par l'état dans lequel se trouvaient les forces militaires françaises à la Victoire des Alliés, devenu plus impérieux du jour où la France fut brutalement engagée dans la guerre d'Indochine, cet effort devenait une nécessité absolue pour permettre à la France de faire honneur aux engagements souscrits dans le Pacte de Bruxelles, puis dans le Pacte Atlantique.

En prenant par commodité comme terme initial du réarmement de la France, cette période de l'automne 1950, au cours de laquelle il semble du moins que le Gouvernement français ait pour la première fois pris ouvertement position sur sa nécessité, cherchons à préciser:

Quel étaient à ce moment le potentiel d'armement français?

Quelles étaient les charges incombant aux Forces nationales?

Quels furent les engagements pris dans le cadre des Pactes de Bruxelles et de l'Atlantique?

Telles sont les premières questions qu'il parait nécessaire d'aborder.

Le Potentiel d'Armement des Forces françaises à l'automne 1950

1 - Les Forces militaires françaises, difficilement et partiellement reconstituées à partir de 1943, dans les territoires libres de l'occupation ennemie se sont trouvées à la fin de la guerre plus appauvries qu'elles ne l'avaient jamais été dans leur histoire. Le tableau suivant donne à ce sujet, quelques chiffres suggestifs:

	1939	1946
I. Avions de combat en ligne y compris l'aéro-navale	2.285	1.491
II. Effectifs armée de terre (Métropole et Colonies)	876.000	481.650
dont officiers	34.800	29.700
III. Marine nationale: Effectif	83.250	60.000
Tonnage	661.000 T	405.000 T [1])

[1]) Il faut tenir compte qu'en raison des difficultés de reconstruction, 61.000 T de ces bâtiments étaient „hors d'âge" en 1946.

Ces chiffres doivent être complétés par les remarques suivantes: D'une façon générale l'équipement et l'armement de ces formations laissaient beaucoup à désirer.

Le matériel aérien était désuet et hétéroclite. Un fort pourcentage de bâtiments était ou allait être hors d'âge. Le matériel de l'armée de terre manquait d'homogénéité et était usé par les dernières cam-

pagnes. Faute des pièces de rechange nécessaires il n'était que très difficilement entretenu par la méthode dite „cannibalisme" On démolissait certains de ces matériels pour assurer avec les pièces ainsi récupérées l'entretien des matériels conservés. L'habillement était si défectueux et insuffisant qu'en 1947 on avait évalué à 72 milliards de francs l'effort financier nécessaire pour assurer la simple constitution des approvisionnements considérés comme indispensables. Pratiquement, de nombreux matériels ne pouvaient être trouvés que dans les stocks de surplus alliés en Europe. L'industrie d'armement française autrefois si riche et si heureuse dans ses réalisations, végétait. Rien pour elle n'était prévu dans le plan d'équipement et de modernisation. Les usines d'armement de l'Etat ne tournaient elles-mêmes qu'à 50 % et parfois moins encore de leur capacité de production. La fabrication des casseroles, des fusils de chasse, des tracteurs agricoles avait remplacé celle des matériels de guerre. Cette industrie eut-elle été capable de se remettre au travail, la pauvreté des crédits accordés à cette fin ne l'eut alors pas permis.

2 - Car, devant la nécessité où était le pays de consacrer par priorité tout son effort à la remise sur pied de son économie, jamais les crédits militaires n'avaient été aussi faibles. A titre d'exemple, le Budget de la Défense Nationale, exprimé en francs constants avait diminué de moitié en 1950 par rapport à 1938. C'est ainsi qu'il était passé de 590,9 milliards en 1938 à 295,1 milliards en 1950. En tenant compte des dépenses faites outre-mer, la diminution était encore voisine de 27 %: 611,1 milliards en 1938 contre 443,6 milliards en 1950. Le tableau ci-dessous, publié en fin 1949 donnera une indication

(En millions de francs)

Année	Budget Total	Budget Défense Nationale	%	Dépenses F.O.M	Air	Guerre	Marine	Armement
1913	5.067	1.418	28,3					
.....	.....	.....	.....					
1919	39.970	16.871	42,4	184	—	15.179	1.508	9.647
1925	38.275	5.734	15,8		—	4.152	1.293	—
1930	55.712	16.141	28,9	495	1.912	10.102	3.061	—
1935	49.868	11.883	23,8	612	2.427	7.390	2.971	—
1938	82.345	29.413	35,7	961	6.689	15.085	6.142	—
1939	—	92.824	49 (?)					
1945	424.625	172.824	40,7	3.765	28.132	119.647	21.256	
1946	586.000	154.732	26,5	21.048	12.005	56.257	9.544	38.522
1947	718.000	203.140	28,2	42.546	34.304	88.214	30.149	1.815
1948	1044.000	302.642	28,6	66.683	54.504	88.896	45.074	—
1949	1870.000	386.553	20,6	106.803	71.256	115.652	58.735	
1950	2300.000	420.000	18,3		(chiffres des prévisions)			

Les chiffres concernant la Présidence du Conseil et la Gendarmerie sont omis.

sur le pourcentage toujours décroissant des dépenses de Défense Nationale depuis 1947.

3 - De plus, il convient de remarquer qu'il ne fallait pas prendre en valeur absolue le montant des crédits inscrits dans les Budgets militaires. Si, en principe les dépenses du Corps Expéditionnaire d'Indochine figuraient bien au Budget de la France d'Outre-Mer, puis au Budget des Etats-Associés, une partie non négligeable de ces dépenses restait cependant confondue dans les crédits des Budgets des trois Armées, de telle sorte qu'une masse variant de 20 à 30 milliards de francs venait ainsi s'ajouter ces dépenses.

En outre des dépenses résultaient de la liquidation du passé, parfois fort importantes, dans le Budget des Forces aériennes par exemple, il fallut bien trouver le moyen de faire apparaître les crédits nécessaires au paiement des résultats assez malheureux de la gestion des Sociétes Nationales de Constructions Aéronautiques au lendemain de la guerre.

En résumé les crédits mis à la disposition de ces Forces leur permettaient de subsister, mais bien difficilement de se reconstituer. C'est dans cette situation déjà grave que les charges ne cessèrent de s'accroître depuis 1946.

Les Charges des Forces Armées à l'Automne 1950

Outre la mission normale d'avoir à assurer dans la Métropole une sorte de „home guard"; en appliquant cette expression aux trois aspects aèriens, terrestres et maritimes, il fallait encore:

— Participer à l'occupation des territoires allemands et autrichiens;

— Maintenir dans les territoires d'Afrique du Nord les éléments suffisamment importans pour y sauvegarder l'ordre et la paix et y préparer éventuellement la constitution d'un deuxième échelon de défense au cas où la Métropole serait attaquée.

— Fournir dans l'ensemble des territoires de l'Union Française les Forces nécessaires à leur sécurité.

Et surtout, soutenir la cruelle et dure guerre d'Indochine qui absorbe encore aujourd'hui plus de 200.000 hommes et près du tiers des cadres de l'Armée de terre, sans compter l'obligation de constituer en France de nombreuses et importantes unités destinées à assurer la relève des combattants.

Les Engagements pris

A toutes ces charges qu'on vient d'énumérer, vient s'ajouter aujourd'hui le poids des engagements souscrits dans le cadre du Pacte de Bruxelles et du Traité de l'Atlantique Nord.

L'objectif d'ensemble avait été primitivement fixé de la façon suivante:

Il s'agissait de constituer pour 1954 en Europe occidentale une armée de 60 Divisions avec les Forces aériennes et maritimes de nature à assurer la liberté de l'air et de la mer.

Sur cet ensemble, la France avait pris la charge de la mise sur pied:

— En ce qui concerne l'Armée de terre, de 5 Divisions en 1950, qui devaient être portées successivement:

à 10 Divisions en fin 1951;
puis 15 Divisions fin 1952;
et enfin 20 Divisions au début de 1954;

toutes ces Divisions devant être entièrement équipées et munies des services correspondants.

— En ce qui concerne l'air, la loi du 19 août 1950 portant fixation d'un programme aérien nous donne quelques précisions relatives aux réalisations prévues. Elles ressortent du tableau suivant:

TYPES D'APPAREILS	Nombres d'appareils
Armée de l'Air.	
Chasseur A	1.047
Transport Moyen C	160
Bimoteur léger D	295
Avions Ecoles E & D	200
Appareils d'observation d'artillerie G .	112
Aéronavale.	
Chasseurs A	150
Amphibie lourd J	25
Lutte antisous-marine H	15
Transport moyen C	40
Bimoteur léger D	20
Avions écoles E & D	65

L'effort était surtout fait sur la fabrication des intercepteurs. Il fallait encore y ajouter tout un ensemble de travaux devant permettre de réaliser une infrastructure bien adaptée aux besoins.

— En ce qui concerne l'Armée de mer, on prévoyait la réalisation d'ici fin 1953 de 400.000 tonnes de bâtiments nouveaux, ne comprenant d'ailleurs que des bâtiments légers, particulièrement des escorteurs et des sous-marins.

Le problème ainsi défini se heurtait pour sa réalisation à toute une série de difficultés.

Sur le plan psychologique il faut bien reconnaître que l'importance de l'effort demandé et les craintes financières qu'il faisait naître étaient de nature à inquiéter l'opinion qui redoutait de voir sacrifier à des nécessités militaires l'oeuvre de reconstruction et de rééquipement du

pays. Par surcroît, à partir de 1950, la proximité des élections générales en France ne permettait plus aux Gouvernements qui se sont succédés, de prendre une position nette et réellement constructive et leurs hésitations inévitables devaient fatalement entraîner un retard important dans les réalisations.

Il faut bien ajouter aussi qu'un certain nombre de données échappe à l'action directe des responsables sur le plan national. Sur le plan militaire de véritables Etats-Majors ont été constitués à l'échelon interallié: le Standing-Group à Washington, S.H.A.P.E. à Paris et tous les Etats-Majors qui en dépendent. Mais, sur le plan politique on n'a pas pu réaliser la même intégration, le Conseil des Suppléants n'a pas à proprement parler de pouvoir de décision, il n'y a en fait ni autorité, ni parlements supra-nationaux dont les décisions s'imposent à la collectivité atlantique. Or, le problème posé déborde nécessairement le plan des concepts ou intérêts purement nationaux. Leur solution résulte donc de transactions souvent rendues délicates du fait de l'incidence des événements de politique intérieure propre à chaque conférent; aussi les conclusions demeurent-elles souvent, volontairement ou non, imprécises et mal définies. Si l'on tient compte par surcroît des divergences profondes qui existent entre l'esprit franco-latin, tout imprégné de cartésianisme et l'esprit anglo-saxon, qui se méfie de la logique cartésienne et ne croit pas à la valeur des définitions générales on ne sera pas étonné des difficultés qu'il faut surmonter pour aboutir à un accord véritable. Le but à atteindre ayant été tout de même défini, un très grand nombre de questions demeuraient posées qui n'ont d'ailleurs pas encore reçu de solution satisfaisante en dépit des progrès que leur aurait fait faire la Conférence de Lisbonne; qu'il s'agisse de la répartition des tâches entre alliés et plus spécialement de l'aide à apporter à la France en Indochine; qu'il s'agisse de la standardisation et de la normalisation des armements et de la répartition des fabrications, compte tenu de l'état des recherches des possibilités industrielles.

Sur le plan technique, trois problèmes se posaient à la France:

— Un problème d'effectifs;
— Un problème d'encadrement;
— Un problème de fabrication.

Le problème des effectifs était théoriquement plus facile à résoudre. L'augmentation de la durée du service militaire réalisée par la loi du 30 novembre 1950 fixant cette durée à 18 mois devait permettre de réaliser les effectifs nécessaires. Mais comme il ne pouvait être question d'envoyer de jeunes appelés en Indochine, cette prolongation du service ne résolvait en aucune façon le problème de la relève des unités se battant sur ce théâtre d'opérations.

Quant au problème de l'encadrement il s'est révélé particulièrement délicat dans les forces terrestres et aériennes. Les deux Armées souffraient depuis la fin de guerre d'un déficit grave en officiers subalternes, l'accroissement prévu du nombre des Unités venait augmenter considérablement les besoins, alors que des dispositions permettant de les satisfaire se révélaient trop souvent inefficaces ou du moins n'étaient susceptibles de ne donner des résultats qu'au bout d'un certain nombre d'années.

Le problème des fabrications ne pouvait trouver sa solution dans un cadre étroitement français, mais il semble bien que d'une part l'intégration n'ait pas été réalisée complètement sur le plan de la recherche et d'autre part l'organisation n'ait pas non plus été réalisée sur un plan vraiment interallié. Il eut été cependant nécessaire de chercher à fabriquer au moindre prix et assurer entre les alliés une rationnelle répartition des fabrications à réaliser en demandant à chacun qu'il fasse l'effort sur les fabrications pour lesquelles il était le mieux préparé: état de la recherche, outillage, volume et qualification de la main d'oeuvre. Compte tenu des ressources, il paraissait évident de rechercher toujours la grande série de façon à obtenir les prix de revient les plus bas. En raison de l'importance des investissements industriels à réaliser, certains ont pensé qu'il était plus expédient de fabriquer vite avec les moyens du bord plutot que de chercher d'abord à organiser une industrie susceptible de produire ensuite en grande série. C'est ainsi qu'on a vu en 1950 défendre une conception artisanale des fabrications d'armement. Il resterait à savoir si les résultats obtenus ont été satisfaisants, mais le moins qu'on puisse dire est qu'une telle politique est nécessairement une politique de prix chers. Cet effort de fabrication exigeait évidemment une équitable répartition des matières premières et plus spécialement des matériaux stratégiques, en fait, il semble bien qu'on ne soit arrivé à aucun accord précis sur ce point. En ce qui concerne la France, les difficultés résultent de l'insuffisance de charbon et de coke et de certains métaux comme le cuivre et le tungstène.

Sur le plan financier, les difficultés étaient et demeurent singulièrement plus grandes.

Le financement du réarmement est très lourd. On a calculé que pour réaliser le programme prévu de 60 Divisions il faudrait dépenser environ 66 milliards de dollars en trois ans.

Or, le Budget des différents participants ne permet d'espérer couvrir que 38 milliards de dollars de ces dépenses. Si l'on admet que l'aide américaine puisse atteindre à son tour 15 milliards de dollars on aboutit ainsi à un total de 53 milliards qui laissent donc subsister un déficit de 13 milliards de dollars.

C'est pourquoi le Comité des Sages avait prévu une augmentation

des dépenses budgétaires de 3 milliards ½ de dollars à répartir entre les puissances occidentales, le reste du déficit étant considéré comme le „gap", c'est-à-dire la brèche ou l'obstacle.

Sur le simple plan de la production d'armement on envisageait qu'il faudrait 38 milliards de dollars en trois ans; or, les U.S.A. à eux seuls en fournissaient 15, l'Europe pouvait en fournir 7, ce qui donnait 22 milliards et aurait donné 25,5 si la production européenne d'armement était augmentée de 3 milliards ½. On comprend dans ces conditions que les Nations atlantiques réunies à Lisbonne aient été contraintes d'abandonner dans une certaine mesure ce que l'on appelle la référence 1954 et aient défini une nouvelle politique plus modeste dans le cadre de laquelle on n'envisageait plus que la mise sur pied d'une cinquantaine de Divisions.

Mais vue sous l'angle simplement français, la situation demeure cependant très difficile.

Elle est actuellement la suivante: il ressort des déclarations faites par le Président du Conseil français à la Tribune de l'Assemblée Nationale, le 6 mars 1952, que le Budget voté s'élève à 3.860 milliards de francs en ce qui concerne les dépenses. Mais les recettes n'ont pas encore été votées, les prévisions n'atteignent que 3.453 milliards d'où un déficit initial de 407 milliards.

En ce qui concerne les dépenses militaires, le Budget global n'est pratiquement pas voté et on en est encore au système des douzièmes provisoires, système au demeurant très préjudiciable aux fabrications d'armement.

Les prévisions des dépenses militaires atteignent environ 1.400 milliards, répartis comme suit:

— Dépenses département militaire (Air-Guerre-Marine) . . .	830	milliards
— Dépenses militaires d'Indochine et de la France d'Outre Mer .	435	„
— Mobilisation civile	5	„
— Dépenses diverses, N.A.T.O.	130	„
	1.400	milliards

Mais ces chiffres provoquent quelques observations:

a - Il est à craindre que les dépenses d'Indochine ne dépassent assez sensiblement les prévisions. En outre, d'ores et déjà, il faut considérer qu'une soixantaine de milliards inscrits au Budget des Départements militaires sont en fait des dépenses d'Indochine, ce qui ramène le chiffre de 830 à 770 milliards.

b - Sur cette base de 770 milliards qui restent, il faut noter que, compte tenu de la hausse des prix intervenue, cela représente à peine

la reconduction du Budget précédent, ce qui veut dire que pratiquement, on se contentera en 1952 de reconduire les crédits destinés à couvrir les dépenses de personnels et de fonctionnement, mais qu'en ce qui concerne les fabrications, on devra, ou bien s'interdire toute opération nouvelle ou bien stopper certaines fabrications ou certains travaux en cours. Or ceci évidemment est très grave. Il ne faut pas oublier en effet que la loi du 8 janvier 1951 qui avait établi un véritable programme de réarmement n'avait prévu qu'une première tranche de crédits. Ce système de tranche s'était trouvé imposé en raison de ce que l'aide américaine en finançait une partie et qu'elle avait un caractère rigoureusement annuel. Si donc les prévisions de 1952, telles qu'elle ressortent des documents actuellement publiés, devaient être maintenues, on pourrait craindre qu'une partie des investissements initiaux faits au titre de cette première tranche demeurat une dépense inutile.

Sans doute à Lisbonne, les Ministres français ont obtenu qu'en 1952 l'aide militaire américaine fut d'environ 175 milliards. Mais ces 175 milliards sont inclus dans les recettes prévues par le President du Conseil français, nous nous trouvons donc devant cette double difficulté:

— un déficit de 407 milliards au moins;
— une menace pesant sur l'arrêt des travaux en cours si les prévisions de dépenses actuelles sont maintenues.

En fait deux Budgets provisionnels ont été votés pour les besoins des mois de janvier, février, mars et avril. Les crédits de paiement ont été calculés sur la base de 780 milliards des dépenses annuelles (Indochine et France d'Outre-Mer exclues).

En outre, le Parlement a accordé:

— 152 milliards d'autorisations de programmes pour tenir compte de la réalisation des programmes antérieurs et répartis comme suit:

— Section Commune .	5.232	millions
— Section Air . . .	55.590	„
— Section Guerre . .	53.012	„
— Section Marine . .	38.869	„

Les postes les plus importants sont relatifs:

— aux travaux et aux installations des bases aériennes	4.662
— aux télécommunications	7.900
— aux matériels de réserve de l'Armée de l'air . .	34.383
— aux programmes d'habillement de l'air et la guerre	18.138
— aux matériels lourds de l'Armée de terre	13.877
— aux munitions	8.327
— aux refontes et gros travaux pour la flotte . . .	14.861
— aux matériels de réserve de l'aéronautique navale	10.067

— 10 milliards d'autorisations de programmes au titre des programmes normaux. Elles sont réparties comme suit:

— Sections Commune .	10.269	millions
— Section Air . . .	28.551	„
— Section Guerre . .	42.520	„
— Section Marine . .	18.660	„

Et portent principalement:

— sur les travaux de bases aériennes . . .	15	millions
— sur le matériel de réserve de l'armée de l'air	7.500	„
— sur les dépenses de fabrication de matériel de l'Armée de terre	32	„
— sur les refontes et gros travaux pour la flotte	10	„

II - *Mécanisme général des Dépenses militaires en France*

Après avoir examiné dans quelles conditions le problème de réarmement se présente en France, il parait utile de donner quelques précisions sur le mécanisme actuel des dépenses militaires.

Quelle est l'organisation actuelle de la Défense Nationale?

Comment se présentent les Budgets militaires et plus spécialement ceux intéressant les services de production d'armement?

Comment est préparé et voté le Budget militaire?

Telles sont les questions auxquelles il convient maintenant de répondre.

1 - *Organisation de la Défense Nationale de 1945 à 1952.*

Jusqu'en 1945, l'ensemble des organismes chargés de la Défense Nationale était réparti entre trois ministères militaires autonomes (Air-Guerre-Marine) de qui relevaient respectivement les Armées de l'air, de terre et de mer, ainsi que tous les services administratifs et techniques affectés à chacune des ces trois Armées. En outre le Ministère de la France d'Outre-Mer gardait l'administration des Forces terrestres stationnées dans ces territoires relevant de son autorité.

Le décret du 21 novembre 1945 prescrivait une réorganisation fondée sur la distinction entre, d'une part, les organismes purement militaires, les services administratifs et les services d'entretien courant du matériel d'autre part, les services à caractère industriel chargés de pourvoir en matériel l'ensemble des Forces Armées. C'est ainsi que furent créés, sous la haute autorité du Président du Gouvernement Provisoire, chargé de la Défense Nationale, un Ministère des Armées et un Ministère de l'Armement.

Cette organisation subsista, avec quelques variantes, jusqu'au décret du 22 janvier 1947 qui rendit, sur le plan ministériel, l'autonomie aux trois Armées de terre, de mer et de l'air, tout en maintenant un

ministère de Défense Nationale, chargé de coordonner, des point de vue militaire, administratif et technique, l'action des Départements militaires.

Pratiquement, dès octobre 1947, les trois ministères militaires de l'air de la guerre et de la marine étaient transformés en simples Secrétariats d'Etat, placés sous l'autorité effective du Ministre de la Défense Nationale.

Dans le même temps un effort constant était poursuivi pour unifier sous l'autorité de ce ministre les services communs aux trois Armées.

Par la suite le décret du 22 janvier 1952 a reconstitué un ministère de l'Armement qui, sous la haute autorité du Ministre de la Défense Nationale, coordonne l'établissement et l'exécution des programmes destinés à pourvoir en matériels les Forces Armées. Mais ce Ministère a disparu dès le 8 mars 1952.

Pendant tout ce temps le Ministère de la France d'Outre-Mer n'a cessé de conserver toute son autonomie qu'il partagea ensuite avec le Ministère des Etats-Associés.

2 - *Comment se présentent les Budgets militaires.*

Les Budgets militaires font apparaître: d'une part la totalité des crédits de paiements nécessaires au règlement des dépenses de fonctionnement et d'équipement des services militaires;

d'autre part le montant des autorisations de programmes, assorties d'échéanciers de paiement et devant permettre le lancement de programmes de travaux ou de fabrications qui s'échelonneront sur plusieurs années.

Les divers documents comprennent:

— un fascicule relatif aux dépenses d'Indochine et d'Outre-Mer, avec le Budget des dépenses militaires du Ministère des Etats-Associés et du Ministère de la France d'Outre-Mer.

— plusieurs fascicules relatifs aux dépenses des Départements de l'air, de la guerre et de la marine qui sont placés sous l'autorité du Ministre de la Défense Nationale,

— plusieurs fascicules relatifs aux Budgets annexes des services industriels de l'Armement;

— En outre, la loi du 8 janvier 1951 a créé un fonds spécial de Défense Nationale;

Tous ces points seront examinés successivement.

1° - *Budget des Dépenses militaires de la France d'Outre-Mer et des Etats-Associés:*

Ce Budget comprend les crédits militaires nécessaires à l'entretien

des Forces terrestres stationnées en Indochine et dans les territoires d'outre-mer, à l'exclusion des crédits nécessaires à l'entretien des Forces aériennes et maritimes et de certains crédits nécessaires aux Forces terrestres (délégations de solde des combattants servies à des personnes domiciliées en France ou en Afrique du Nord, entretien complet des troupes jusqu'à leur embarquement ou après leur débarquement, tant qu'elles sont maintenues à la disposition du Ministère des Etats-Associés, paiement de la solde et des indemnités des personnels en congés etc....).

2° - *Budget général de la Défense Nationale (Air-Guerre-Marine).*

Le Budget de la Défense Nationale comporte lui-même quatre sections:

— Section commune;
— Section Air;
— Section Guerre;
— Section Marine.

Les trois dernières sections, ainsi que l'indique leur désignation, comprennent les crédits correspondant aux dépenses respectives de chacune des trois Armées.

Dans la Section commune sont inscrits les crédits destinés à couvrir, outre les dépenses de traitements des ministres et secrétaires d'Etat, ainsi que les membres de leurs cabinets, les dépenses de fonctionnement des administrations centrales, les dépenses de certains services communs aux trois Armées: Justice militaire, Gendarmerie, Service de Santé, Service cinématrographique, Sécurité militaire, Action sociale, Recherche scientifique, Service des missions militaires à l'étranger.

Actuellement la Section comprend encore des crédits correspondant à certaines dépenses résultant de la liquidation des hostillités.

Elle comporte également certains chapitres intéressants la participation de la France aux dépenses de fonctionnement de l'organisation N.A.T.O. [1]), les frais de fonctionnement des organismes de liaison chargés de livraison et de la réception de matériels livrés au titre du P.A.M. la participation de la France aux dépenses de communications alliées ainsi qu'au Budget international du S.H.A.P.E.

Dans chacune des sections, les crédits sont affectés, par chapitre, aux différents besoins, chaque chapitre groupant un ensemble de dépenses d'une nature déterminée. C'est ainsi que les dépenses intéressant l'alimentation, l'habillement, les carburants, etc.... font l'objet d'autant de chapitres distincts.

[1]) Une partie des dépenses N.A.T.O. est répartie dans les Budgets civils, en particulier celui de la Présidence du Conseil.

En droit financier français, sauf dérogation législative expresse, les ministres ne peuvent opérer aucun transfert de crédits entre les chapitres du Budget de leur Département. Or, une telle dérogation à ce principe a été apportée en faveur de la Défense Nationale, depuis le Budget de 1950, par des lois de finances successives, de telle sorte qu'il est possible d'effectuer par décret, dans certaines conditions, des transferts de crédits à l'intérieur d'une même section ou entre sections du Budget de la Défense Nationale au titre d'un même exercice. Depuis la loi de finances du 24 mai 1951 il est également possible d'opérer par décrets les reports de crédits non utilisés d'un exercice sur l'exercice suivant, alors que précédemment ces reports devaient faire l'objet d'une loi.

Les chapitres à l'intérieur de chaque section, sont classés sous deux titres:

— Le titre I qui comprend les dépenses de personnels, de matériel, d'entretien et de fonctionnement des services;

— Le titre II où sont compris par chapitre toutes les dépenses de fabrication et d'infrastructure dites aussi d'investissement. Celles-ci résultant de programmes qui s'étalent généralement sur des périodes dont la durée excède l'année, font l'objet d'autorisations de programmes assorties d'échéanciers de paiement, portant sur plusieurs années.

3° - *La Notion de Programme.*

En principe, le droit budgétaire français, appliquant strictement la règle d'annualité, interdit tout engagement de dépenses qui ne correspond pas au crédit porté au Budget de l'exercice au cours duquel la dépense est engagée. Il en résulte que le Gouvernement ne serait donc jamais autorisé à passer des marchés de travaux ou de fabrication pour des livraisons qui ne devraient être effectuées et réglées que sur des exercices ultérieurs.

Cependant, il a été à plusieurs reprises dérogé à cette règle dans les lois dites „lois de programmes", ce sont des lois par lesquelles le Parlement, en vue de certaines dépenses très particulières, autorise le Gouvernement à passer, pour l'exécution de certains travaux ou fabrications des marchés dont l'exécution s'étend sur plusieurs années.

Il est dit dans ces lois que tel Ministre est d'ores et déjà autorisé à engager certaines dépenses dont le paiement sera fait sur les exercices ultérieurs, et il est spécifié que les crédits nécessaires au règlement de ces dépenses seront inscrits aux Budgets de tel ou tel exercice.

C'est d'après ces règles qu'ont été rédigées avant la guerre les diverses lois autorisant la mise en chantier de constructions navales et la loi du 14 janvier 1930 portant „ouverture de crédits pour l'organisation défensive des frontières".

On s'est demandé quelle était la portée de ces lois de programme. Il est aujourd'hui admis qu'elles ne constituent pas pour le Parlement un simple engagement moral d'inscrire au budget de tel exercice les crédits correspondant aux dépenses antérieurement engagées en conformité avec le programme de la loi, bien au contraire, les auteurs reconnaissent que, la règle de l'annualité des Budgets n'ayant pas un caractère constitutionnel, une simple loi peut y déroger et les lois de programme constituent des dérogations de ce genre. Ainsi, le rôle du Parlement se trouve limité, il doit obligatoirement insérer dans le Budget d'un exercice les crédits nécessaires aux dépenses qui sont régulièrement engagées pour cet exercice avant son ouverture.

Si le Parlement refusait cette inscription au Budget, il n'y aurait certes aucune sanction et les dépenses engagées ne pourraient pas, faute de crédits, être réglées à leur échéance, mais les marchés régulièrement passés en vertu de la loi de finances auraient fait naître au profit de leur titulaire des créances contre l'Etat et celui-ci procéderait à une sorte de faillite en ne règlant pas ces créances.

Ainsi conçues, les lois de programme se présentent sous deux aspects.

Les unes organisent un échelonnement des crédits, elles permettent un engagement immédiat de la part du Ministre compétent, mais elles déterminent le montant des crédits qui doivent être affectés, au cours de chacun des exercices ultérieurs, aux dépenses ainsi engagées. Tel est le cas pour certains programmes de constructions navales, notamment celui de la loi du 12 avril 1924 qui a déterminé les crédits devant figurer pour l'exécution de ce programme aux Budgets des exercices 1924 à 1928. Ainsi, Gouvernement et Parlement se trouvent nettement limités dans leur initiative, le Ministre doit prendre des engagements dont l'échéance sera conforme aux prévisions de la loi de programme et le Parlement devra introduire dans son Budget les montants ainsi fixés à l'avance.

Parfois, les lois de programme sont plus simples, elle déterminent seulement un montant maximum, laissant au Gouvernement la liberté d'organiser à son gré les échéances pour les exercices ultérieurs, le Parlement se trouve alors dans la nécessité d'entériner les décisions du Gouvernement et de fixer pour chaqune Budget un montant de crédits correspondant aux échéances prévues dans les marchés. C'est ainsi qu'il a été procédé dans la loi du 14 janvier 1930: le Ministre de la Guerre a été autorisé à contracter des engagements en vue de l'organisation des frontières pour un montant de 3.300.000.000 qui seraient répartis sur les exercices 1930 à 1934.

Dans ce deuxième système des mesures doivent être prises en vue de régulariser les crédits: ainsi les lois de programme, et notamment celle du 14 janvier 1930, prévoient-elles que, *par décret,* les crédits non utilisés d'un exercice pourront être reportés à l'exercice suivant et que,

en cas d'insuffisance de crédits pour un exercice, il pourrait être fait une anticipation sur les crédits de l'exercice suivant.

Il semble donc qu'il ne soit besoin d'aucune mesure législative générale pour permettre au Gouvernement d'engager au cours d'un exercice budgétaire des dépenses qui doivent être réglées sur les exercices ultérieurs; il suffit qu'une loi soit votée comprenant un programme de travaux que le Gouvernement est autorisé à faire exécuter au moyen de marchés passés immédiatement, mais imputables sur des exercices futurs.

Depuis 1945, on a cherché à plusieurs reprises à établir de véritables lois de programme. En fait, en dehors de la loi du 19 août 1950, relative au programme de fabrications aéronautiques, on s'est contenté de faire apparaître dans les lois de finances habituelles les programmes qu'on se proposait de réaliser et d'ajouter à la notion de crédits de paiements correspondant aux décaissements autorisés pendant l'exercice, la notion d'autorisation de programme permettant aux services d'engager des dépenses dont le règlement n'était prévu dans un échéancier qu'au cours des exercices ultérieurs.

Malheureusement il faut bien reconnaître que la présentation actuelle donnée dans les documents budgétaires n'est pas toujours de nature à permettre de se rendre un compte exact de la consistance même de ces programmes.

Un programme a essentiellement pour objet de fixer *quantitativement* les besoins d'une nature déterminée et de chiffrer le montant aussi exact que possible des dépenses prévues avec l'échelonnement des crédits sur les divers exercices au cours desquels il doit s'exécuter.

Dans ce domaine de l'activité de l'Etat, la notion de plan doit se superposer à celle de Budget. Le plan domine l'activité de l'Etat et l'oriente dans un sens déterminé, tandis que le Budget s'avère comme une phase de l'exécution du plan.

Un programme se définit par trois données:

— l'énoncé des fournitures ou des travaux à réaliser;
— le délai de leur réalisation;
— le prix initial de l'ensemble qui détermine le crédit à y affecter.

L'exécution d'un programme comporte:

— l'octroi des crédits nécessaires:
— Crédits de paiement (éventuellement reportables).

Ces crédits, parfaits par leur nature, permettent aussi bien d'engager une dépense que de payer au créancier le service fait.

— Autorisations de programme: Ces autorisations permettent d'engager la dépense sans crédits de paiement, ils ouvrent au service la faculté de préparer les marchés, de consulter les industriels, de lancer les commandes sans avoir à se préoccuper de la date de fin d'exercice.

— la passation des marchés;

— la réception et la prise en charge des fournitures ou travaux.
Dans ces conditions, les programmes qui doivent tenir compte:
— des besoins constatés;
— des possibilités techniques de réalisation dans le délai prévu;
— des possibilités de financement;
exigent un travail minutieux de préparation qui n'est pas toujours possible.

Il faut en effet définir avec précision la nature même des fabrications à réaliser ainsi que leur volume, apprécier la durée probable de leur réalisation, compte tenu des possibilités industrielles et des améliorations qu'on peut apporter (accroissement et amélioration de l'outillage par exemple). Il faut pouvoir calculer d'une façon aussi approchée que possible le montant des prix unitaires des matériels à réaliser afin d'évaluer en deniers le montant total des crédits qui seront nécessaires. Enfin, il reste à répartir ces crédits dans le temps et à définir les limites dans lesquelles les services pourront les engager dès l'origine, soit la totalité, soit une fraction. Il faut en effet pouvoir se réserver la possibilité de varier ces programmes au cours de leur exécution, en raison de considérations politiques, financières ou techniques.

Il y a là un effort considérable qui, petit à petit, tend à transformer complètement la nature des institutions budgétaires françaises pour tenir compte du caractère industriel de l'Etat moderne.

Les solutions actuelles marquent simplement un acheminement vers une technique nouvelle qu'il faut souhaiter voir définie, précisée et mise en route au plus tôt.

4° - *Budgets annexes des Services industriels de l'Armement.*

En vue de regrouper les opérations de recettes et de dépenses des services industriels de l'Armement et d'assouplir leur gestion, la loi du 23 décembre 1946 a institué, à titre provisoire, un Budget annexe, rattaché pour ordre au Budget général de l'Etat, pour les quatre services ci-après:

— Constructions aéronautiques;
— Constructions et armes navales;
— Etudes et fabrications d'armement;
— Poudreries nationales.

Pour ce dernier service, la loi sus-visée n'a fait que confirmer une institution existant depuis 1911 et donnant toute satisfaction, d'autant plus que le Service des Poudres, par l'ampleur et la variété de sa clientèle, tant publique que privée, est le seul Service de l'Armement dont l'activité puisse être exactement comparée à celle d'une industrie privée.

Il est à noter que le Service des Essences des Armées, qui est doté également d'un Budget annexe, n'a d'autre clientèle que les Services militaires et quelques services civils et tire ainsi toutes ses ressources du Budget général de l'Etat.

Chaque Budget annexe comprend trois sections.

A la première figurent les recettes et les dépenses de l'exploitation.

A la deuxième, les recettes et les dépenses affectées aux recherches et prototypes.

A la troisième, les dépenses de premier établissement et les ressources spéciales affectées à ces dépenses.

Les dépenses de la première section comportent, outre les dépences d'exploitation proprement dites et d'achat de matériel, le versement à effectuer au Budget général à titre de remboursement du montant des pensions du personnel, le versement à effectuer au Budget général pour l'amortissement des avances faites à la troisième section, enfin les versements à effectuer aux fonds d'amortissement et de réserve.

Les dépenses de la deuxième section se rapportent aux recherches, aux matériels spéciaux et aux prototypes.

Enfin les dépenses de la troisième section comportent les dépenses de premier établissement, les acquisitions immobilières, les constructions neuves, les achats de matériels nouveaux ou d'outillage.

Les Budgets annexes de la Défense Nationale comportent en outre, trois fonds spéciaux:

a - Fonds d'approvisionnement;
b - Fonds d'amortissement;
c - Fonds de réserve.

— *a* - Le fonds d'approvisionnement a pour objet de pourvoir aux opérations que nécessite la constitution des approvisionnements destinés à assurer l'éxécution du service. La dotation du fonds comprend initialement:

1° - La valeur des stocks de matériel d'approvisionnement existant au moment de la mise en route du fonds;
2° - Le montant des avances mises à la disposition du fonds en vue de porter la dotation au niveau estimé nécessaire pour assurer le fonctionnement normal du service.

Toute cession ou vente de matériel, de matières premières et d'objets d'approvisionnement est compensée par un accroissement correspondant de l'actif liquide du fonds. Normalement, ce sont donc les chapitres d'emploi qui remboursent au fonds le montant du matériel délivré.

— *b* - le fonds d'amortissement a pour objet de pourvoir aux

dépenses normales de remplacement des immeubles et de renouvellement de matériel et d'outillage en service supportées par la troisième section (Equipement) du Budget annexe. Il est alimenté par des versements à la charge de la première section (Fonctionnement) et, éventuellement, de la deuxième section (Etudes et recherches).

— *c* - Le fonds de réserve est destiné à faire face aux déficits accidentels d'exploitation et à couvrir, pour la part restant à amortir, les dépenses résultant de la reconstruction de l'outillage détruit ou condamné avant amortissement complet. Il est alimenté par des versements à la charge de la première section et provenant des excédents de recettes, après remboursement des avances faites par le Trésor pour couvrir les déficits d'exploitation.

Les recettes des Budgets annexes proviennent essentiellement;

— de la cession aux clients, soit publics, soit privés, des matériels, produits et services faisant l'objet de l'activité du service intéressé;

— Des subventions du Budget général;

Ces dernières ont pour objet, concurrement avec des avances du Trésor, de couvrir les dépenses exceptionnelles de premier établissement auxquelles ne peuvent faire face ni le fonds d'amortissement, ni le fonds de réserve. Il s'agit en fait, de dépenses d'équipement à caractère purement militaire, c'est-à-dire extra-industriel, qui ne peuvent être imputées sur les recettes d'exploitation des différents services industriels de l'Armement. Les crédits correspondants figurent dans le titre II (dépenses d'investissement) du Budget général de la Défense Nationale. Quelques subventions destinées à l'entretien d'installations purement militaires figurent en outre au titre I.

Toutes les subventions du Budget général sont versées globalement à des lignes de recettes prévues à cet effet, de chacun des Budgets annexes, et les justifications sont portées aux chapitres d'emploi de ces Budgets.

Les Budgets annexes qui semblaient, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, devoir mettre en lumière l'aspect financier du fonctionnement des services industriels de l'Armement, ont cependant donné quelques mécomptes du fait de la lenteur et de la complexité des opérations comptables afférentes à leur mise en oeuvre, notamment en ce qui concerne le versement et la justification des acomptes alloués par les services publics clients. Aussi la suppression de ces Budgets a-t-elle été envisagée. Il n'en demeurera pas moins nécessaire, quelle que soit la solution technique retenue, d'arriver à une connaissance rapide et précise de la transformation des richesses mises à la disposition des services industriels de la Défense Nationale.

5° - *Le Fonds de Défense Nationale.*

La loi du 8 janvier 1951 a apporté un certain nombre d'aménagements aux procédure budgétaires habituelles.

Une distinction a été établie entre le Budget tel qu'il serait présenté si la situation internationale ne s'était pas trouvée modifiée et ce que l'on peut considérer comme un Budget spécial, né des circonstances extérieures. Dans ce dernier sont regroupées les dépenses entraînées par le réarmement et l'accroissement des charges militaires supportées par la France en Indochine du fait des événements internationaux.

C'est ainsi qu'a été crée le „Fonds de Défense Nationale" dont les opérations sont décrites dans les écritures du Trésor:

Le Fonds de Défense Nationale retrace uniquement le financement des dépenses militaires suivantes:

1° - Les dépenses d'Armement;
2° - Les dépenses extraordinaires entraînées par la conjoncture internationale.

Les dépenses d'armement sont inscrites à des chapitres spéciaux du Budget. Les crédits nécessaires au cours d'un exercice, sont ouverts, pour leur totalité, dans les mêmes conditions que celles concernant les dépenses budgétaires normales.

Les dépenses extraordinaires entraînées par la conjoncture internationale sont inscrites aux mêmes chapitres budgétaires que les dépenses normales.

Les crédits de ces chapitres sont présentés en distinguant les dépenses normales et les dépense extraordinaires;

La fraction correspondant aux dépenses normales est accordée dans les conditions habituelles. La fraction correspondant aux dépenses extraordinaires est ouverte périodiquement par décret pris en Conseil des Ministres sans que leur total puisse excéder, par chapitre, le chiffre approuvé par le Parlement, lors du vote du Budget.

Sont affectés à la couverture de ce Fonds de Défense Nationale, les ressources ci-après:

Le produit net des majorations exceptionnelles de certaines recettes fiscales;

Les ressources supplémentaires devant résulter d'économies réalisées;

La contre-valeur de l'aide militaire à la France par les Etats-Unis;

Enfin, dans la limite de 50 milliards de francs, une émission d'emprunt était envisagée;

Les opérations du Fonds de Défense Nationale sont vérifiées par un conseil de surveillance composé de membres des sous-commissions parlementaires et de hauts magistrats.

Ce conseil, qui se réunit, au moins une fois tous les trois mois,

s'assure notamment que les ressources du Fonds sont utillisées conformément à leur destination.

Il rend compte de sa mission dans un rapport annuel adressé au Président de l'Assemblée Nationale et au Président du Conseil de la République.

En fait, pour l'année 1951, sur un montant total de crédits militaires s'élevant à 740 milliards, 355 milliards devaient être fournis par le Fonds de Défense Nationale.

165 milliards étaient attendus des recettes fiscales.

140 milliards représentaient la contre-valeur de l'aide américaine;

50 milliards étaient attendus de l'emprunt.

Il est encore trop tôt pour savoir si le Fonds a bien répondu à la mission qui lui a été donnée.

6° - *Préparation du Projet de Budget — Vote du Budget.*

Le Ministre de la Défense Nationale fixe dans une instruction Générale:

— Les missions imparties à chacune des Armées;

— Les effectifs qui seront entretenus;

— Les programmes généraux de travaux et de fabrication à poursuivre ou à entreprendre, ainsi que le terme de leur réalisation.

— Enfin, il fait connaitre le „plafond" des crédits dans lequel, en principe, doivent se tenir les propositions budgétaires.

Compte tenu des directives générales ainsi fixées et précisées s'il y a lieu par les Secrétaires d'Etat, pour ce qui les concerne, le rôle des divers organismes est le suivant:

a - Rôle des Etats-Majors:

— Définir les besoins généraux dans le cadre des missions et des effectifs fixés;

— Arrêter le détail de ces effectifs dans les limites imposées et leur répartition;

— Préciser la nature des fabrications et travaux à poursuivre et à entreprendre.

b - Rôle des Directions et Services de l'Administration Centrale:

Apprécier les besoins en nature, en qualité et en quantité, les chiffrer, en établir l'estimation en crédits, et les présenter dans des documents clairs, complets, précis, accompagnés de toutes les justifications utiles.

c - Rôle des Directions de Contrôle:

Vérifier le bien-fondé des demandes présentées et la sincérité des évaluations faites;

Centraliser ces demandes ainsi que les projets d'articles à insérer dans la Loi de Finances;

Transmettre l'ensemble au Secrétaire d'Etat dont elles relèvent, en y joignant tous les éléments nécessaires à la préparation par chacun d'eux d'une notice préliminaire concernant l'Armée dont ils ont la charge.

d - Les Secrétaires d'Etat, après examen adressent leurs propositions au Ministre de la Défense Nationale.

e - Celui-ci fait centraliser l'ensemble des propositions reçues par son Secrétaire Général qui doit, en particulier s'assurer de leur concordance avec les instructions initiales données, fait les totalisations et prépare un rapport d'ensemble qui doit permettre au Ministre de soutenir la discussion ultérieure avec le Ministre des Finances.

Le Ministre du Budget et le Ministre des Finances sont chargés, sous l'autorité du Président du Conseil, de présenter les projets de Budget à la sanction du Parlement.

Il s'ensuit que les propositions budgétaires sont examinées de façon minutieuse, chapitre par chapitre, par les services du Budget et font l'objet de nombreuses conférences entre ces derniers et les services de la Défense Nationale. Certaines questions, particulièrement importantes ou délicates, qui ne peuvent être tranchées à l'échelon des services, sont réservées à l'examen des Ministres.

Ces questions résolues, le Budget complété par un exposé des motifs, est imprimé à la diligence du Ministre du Budget.

Le projet de Budget est alors adressé par le département du Budget aux Commissions des Finances et aux Commissions de la Défense Nationale des deux Assemblées. Chaque Parlementaire en reçoit également un exemplaire.

L'examen de ce projet par les commissions et particulièrement par la Sous-Commission des Finances de la Défense Nationale, comité réduit où la Commission des Finances et la Commission de Défense Nationale sont représentées, ainsi que par les parlementaires, donne lieu à un nombre, parfois élevé, de questions auxquelles est appelé à répondre le Ministre de la Défense Nationale.

Le travail des Commissions s'achève par la rédaction du rapport pour avis de la Commission de la Défense Nationale et du rapport sur le fond de la Commission des Finances.

Le Budget est alors présenté à la discussion en séance publique de l'Assemblée Nationale puis du Conseil de la République et, s'il y a lieu, en seconde lecture à l'Assemblée Nationale.

La loi est alors promulguée.

Il importe de noter que depuis sa présentation par le Ministre du

Budget le projet de loi a pu subir des modifications par voie d'amendements, tant sur les chapitres que sur les articles de loi proposés par les rapporteurs ou par des parlementaires. Ces amendements ne peuvent, en principe, avoir pour effet d'augmenter les dépenses ou de diminuer les recettes.

III - *Importance de l'Effort français*

Après avoir examiné les conditions dans lesquelles s'est présenté le problème du réarmement en France et le mécanisme auquel il est soumis, le moment est venu maintenant d'aborder en genre de conclusion à cette étude, les résultats auxquels on est parvenu.

I - Les principales étapes du réarmement français depuis l'été 1950 ont été les suivantes, dans l'ordre chronologique:

— Memorandum français du 5 août 1950 et du 17 août 1950 par lesquels la France a proposé la constitution de forces, financées par un Budget commun, et en vertu desquels elle apporte, dès 1951, 10 Divisions à la communauté atlantique. En fait en raison des besoins considérables du Corps Expéditionnaire en Indochine, des retards à la livraison des matériels américains prévus au titre de l'aide militaire et des difficultés d'encadrement, on n'a pu réaliser qu'un peu plus de la moitié du programme annoncé. Ces textes contiennent également en germe les notions de renforcement des contingents alliés appelés à stationner en permanence ou à intervenir sur le continent européen et du commandement nord-atlantique commun.

Loi de programme quinquennal de constructions aéronautiques (19 aout 1950) portant sur 2.000 avions environ, dont 1.200 environ de combat.

— Conférences de Washington des 12-15 octobre 1950, au cours desquelles furent agréés les plans français de réarmement, et attribuée à la France une première aide de 200 millions de dollars au titre du Ier semestre 1951, une aide de même importance ayant été indiquée à titre de première approximation, pour le 2ème semestre 1951.

— Loi fixant la durée du service militaire à 18 mois (30 novembre 1950). Il convient d'observer du reste qu'il n'existe en France d'exemptions au service militaire — en dehors de l'inaptitude physique — que pour les jeunes gens ayant eu deux fréres tués à la guerre.

— Décision de lancer par anticipation sur les lois budgétaires, 60 milliards de francs d'autorisations de programmes nouvelles (6 Décembre 1950).

— Loi de programme de réarmement du 8 janvier 1951 entrainant le lancement d'une Ière tranche de programmes d'équipement de 395 milliards de francs, à consommer principalement en 1951 et 1952

— tranche venant en sus d'un reliquat disponible de 396 milliards de programmes votes ultérieurement.

Cette loi de réarmement a été la première votée en Europe depuis l'affaire de Corée, et malgré l'incertitude de l'aide extérieure au delà de l'exercice en cours, l'effort qu'elle décide déborde dans ses effets au delà de la seule année 1951.

— Accords franco-américains concernant l'ouverture d'une ligne de communication américaine en France, et l'établissement de bases aèriennes au Maroc (décembre 1950).

II - L'effort se développe en 1951 dans le cadre des mesures précitées:

1° - Les effectifs globaux sous les drapeaux sont passés de 656.000 en 1950 (dont 125.000 en Indochine) à 854.000 environ en 1951 (dont 200.000 environ en Indochine).

2° - L'accroissement du Budget de 1951 par rapport à 1950 (dépenses militaires) est le suivant:

Anneé	Département de la Défense Nationale	Département de la France d'Outre-Mer et des Etats-Associés	Total
1950	280	140	520
1951	520	220	740

Ont été ouverts en sus, 41 milliards environ de crédits supplémentaires en 1951, principalement au titre de l'Indochine, portant le total des dépenses à environ 800 milliards.

Il convient enfin de faire état de 120 milliards supplémentaires de dépenses admises comme militaires dans la nomenclature N.A.T.O. et incluses dans les Budgets des départements civils.

3° - S'agissant des programmes d'équipement du Département de la Défense Nationale, les dépenses sont passées de 75 milliards (sur le total précité de 280) à 242 milliards en 1951 (sur le total précité de 520) — soit une augmentation de 220 %.

Ces 242 milliards de dépenses d'équipement se décomposent comme suit:

111 milliards pour l'équipement de l'Armée de terre;
84,5 milliards pour l'équipement de l'Armée de l'air;
39 milliards pour l'équipement de la marine;
7,5 milliards pour l'équipement des Services communs.

Le fait central de l'effort français en 1951 se traduit par le volume

financier des contrats d'équipements passés *mensuellement* depuis le Ier janvier 1951 qui a été d'environ 50 milliards de francs.

III - L'ampleur de l'effort français ne saurait être mesurée du reste par le seul jeu d'une comparaison pure et simple des Budgets militaires français et américains suivant le taux de 350 francs le dollar.

1° - Le pourcentage de revenu national susceptible d'être consacré au réarmement — après satisfaction préalable des besoins de première nécessité — est naturellement beaucoup plus faible dans un pays comme la France où le revenu par tête ne dépasse pas 580 dollars qu'aux Etats-Unis où celui-ci s'établit à environ 1.680 dollars.

2° - Dans la mesure de l'effort français, ne doit pas être perdu non plus de vue, ce fait que les traitements accordés aux militaires français de carrière et plus encore appelés, ne sauraient être comparés à ceux pratiqués aux Etats-Unis. Si le sacrifice demandé notamment aux militaires „appelés", a été accepté de tous temps par la France comme une charge civique normale, il n'en constitue pas moins un véritable impôt pour les particuliers. Notons à titre indicatif qu'au taux moyen d'entretien américain de 1.400.000 francs par an, les 800.000 hommes actuellement sous les drapeaux français couteraient à eux seuls 1.120 milliards de francs environ, au lieu de 325 qui y sont consacrés.

3° - La France supporte du fait des deux guerres mondiales, et particulièrement de la dernière, des charges qui ne trouvent pas leur équivalence à un tel degré dans les autres pays.

Les charges de reconstruction évaluées à 20 milliards de francs-or pour la première guerre mondiale se sont élevées pour la seconde à 65,6 milliards de francs-or, sur lesquels 4.000 milliards de francs actuels restent encore à payer, lourde hypothèque pour les Budgets futurs. Pour l'année 1951, cette charge est de 318 milliards.

Les pertes humaines subies au cours des deux guerres: 1.414.000 au cours de la première, 633.000 au cours de la seconde, ainsi que l'existence d'un important pourcentage de mutilés et depuis 1945 de nombreux français tombent chaque année en Indochine, entraînent d'autre part de lourdes charges au titre des pensions pour „victimes de la guerre" (70 milliards en 1951).

IV - Les difficultés éprouvées par la France dans la remise en état de ses forces armées en Europe résultent de ces faits. Mais deux doivent être nettement soulignées:

1° - L'ampleur de l'effort fourni en Extrême-Orient ampute l'ensemble des dépenses militaires et des effectifs français de l'ordre

du tiers environ. Cet effort, actuellement entré dans sa sixième année aura absorbé 800 milliards de francs environ, soit une somme sensiblement égale à celle fournie durant la même période au titre de l'aide E.C.A. Marshall. Dans le domaine des cadres on ne peut oublier que 48.000 officiers et sous-officiers de carrière environ, s'y retrouvent engagés au titre des trois Armées, soit le tiers environ des effectifs globaux français des officiers et sous-officiers de carrière. Cet handicap s'avère très lourd pour la mise sur pied l'unité en Europe. Toute l'aide américaine possible doit être ainsi mise en oeuvre sur ce théâtre pour hâter la résolution des problèmes militaires posés.

2° - En raison des dépenses croissantes que cette campagne entraîne et qui s'ajoutent à celles imposées sur le plan de la reconstruction aussi bien qu'à toutes celles énumérées plus haut, la France ne dispose pas des moyens financiers suffisants pour donner à son effort industriel de réarmement tout le développement physiquement possible.

Sans doute la cadence des fabrications ne peut-elle être indéfiniment augmentée sans que des goulots économiques la freinent en énergie ou matières premières, mais pour le moment c'est bien l'argument financier qui joue au principal.

C'est le point à ne pas perdre de vue en définitive pour l'observateur de l'effort français.

THE ASPECTS OF THE REARMAMENT IN FRANCE

SUMMARY

The first part of the article has been devoted to an examination of the difficulties the French Government had to cope with, as soon as it intended to make an effort for the rearmament.

Apart from its normal task to retain with the forces in the home land a kind of „home guard", using this expression in three aspects: army, air force and navy, the French Government had:

a. to participate in the occupation of the German and Austrian territories

b. to maintain in the territories of North Africa forces important enough to ensure order and peace and to prepare eventually the constitution of a second line of defense in case the home land should be attacked

c. to provide the totality of the French Union with forces, needed for its security.

But above all it had to continue the cruel and hard war in Indo China, which absorbs nowadays more than 200,000 men and about one third of the officers and non-commissioned officers of the land forces, not to count the obligation to constitute in France many important units to ascertain the relief of the troops.

Besides, the French Government had to face at the same time the reconstruction of the war damages and the modernisation of the industrial outfit of the country. The burden of the reconstruction alone amounted to some 65.6 billion of gold francs in 1950.

In a second part of the article the author examines the general mechanism of military expenses in France; how military budgets are prepared, worked out, presented and voted and especially, how the programs of rearmament are understood and what is their translation in the budgetary documents.

In a conclusion the author has given a large survey of the extent of French efforts on rearmament, which may be summarised as follows:

1. the total number of men in the forces has grown from 656.000 in 1950 (125.000 of which in Indo China) to about 854.000 (about 200.000 of which in Indo China)
2. the military budget has passed from 52 billion francs to about 800 billion francs
3. contracts for equipment on behalf of the Department of National Defense, from January 1st. 1951 amounted to 50 billion francs *monthly*. This volume marks the central point of the French military effort in 1951.

Because of the growing expenses of the campaign in Indo China, whichs adds up to those imposed by the plan of the reconstruction and modernisation, France has not sufficient financial means to give to its industrial effort of rearmament the whole development which would be physically possible.

No doubt the rate of production cannot be stepped up indefinitely without economic bottlenecks in the supply of raw materials or energy. But for the moment it is the financial argument that is playing the main rôle.

LES REPERCUSSIONS DU REARMEMENT SUR L'ITALIE

PAR SON EXCELLENCE ETTORE CAMBI

Directeur-Général de l'Aide Internationale

Rome

Pour une juste estimation de la situation économique de l'Italie, il importe de retenir comme élément principal d'appréciation le fait que les évènements de la guerre ont produit de vastes destructions et un profond bouleversement de l'assiette du pays. La dernière phase du conflict a transformé le territoire italien en un terrain de lutte des forces adversaires, de sorte que l'armistice n'a pas eu la conséquence normale de faire suspendre les opérations militaires. La marche historique des événements, avec ses développements si complexes, est bien connue; c'est une réalité immuable, ainsi que sont bien réelles toutes les conséquences si douloureuses auxquelles le peuple a dû faire face, et qui ont été aussi extrêmement pénibles à un point de vue purement matériel.

Les conditions de vie du peuple italien, qui, même en temps de paix, n'ont jamais été prospères ni faciles, à cause de difficultés inhérentes à l'économie nationale, sont devenues, à certains moments au cours de cette période, d'une dureté tragique.

Cependant, la vie italienne est sortie, ces dernières années, de cette désolation, et nombreux sont les secteurs dans lesquels les niveaux d'avant-guerre ont été plus ou moins entièrement rétablis.

C'est ce que démontrent les données principales suivantes:

INDICES DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE

		Total	Industries extractives	Industries manufacturières	Electricité et gaz
	1938	108	122	108	68
	1946	—	—	—	—
	1947	—	—	—	—
	1948	100	100	100	100
	1949	110	106	112	93
	1950	126	114	128	108
(août)	1950	106	103	106	108
(août)	1951	123	123	120	120

INDICES DE LA PRODUCTION AGRICOLE

1938	100
1945	61,6
1946	77,5
1947	78,5
1948	87,9
1949	94,8
1950	96,6
1951	101,6

COMMERCE EXTERIEUR

Année	Valeurs		Balance du commerce	
	Importation c. i. f.	Exportation f. o. b.	Totale	avec les pays membres de l'OECE et d'outremer
	(— milliards de lire —)			
1938	0,9	0,9	—	— 0,1
1946	7,6	5,4	— 2,2	+ 1,3
1947	77,6	28,3	— 49,3	+ 1,1
1948	68,6	47,6	— 21,0	+ 5,7
1949	71,4	52,9	— 18,5	+ 6,1
1950	74,8	62,4	— 12,4	+ 5,9
1950 (juin)	79,0	60,3	— 18,7	+ 4,4
1951 (juin)	123,4	86,2	— 37,2	+ 11,9

II

En même temps que se produisaient les résultats exposés ci-dessus, se produisaient les événements d'ordre monétaire et financier, déterminés par la guerre et l'après-guerre, qui ne sont pas susceptibles de modification.

La monnaie italienne est considérée actuellement comme valant un cinquantième de celle d'avant-guerre. Ce phénomène a donc allégé considérablement la situation des débiteurs et de l'Etat en tout premier lieu. Par contre, il y a la situation des créditeurs, au sujet desquels il est cependant loisible de remarquer qu'ils ont, en grande partie, pu trouver, dans le grand bouleversement qui s'est produit, de nouvelles conditions générales. Et là il est à supposer qu'ils ont eu le moyen de retrouver des possibilités de travailler et de réaliser des bénéfices. Ce sont là des secousses et des bouleversements dont ce siècle-ci nous a fourni de nombreux et impressionants exemples. Ces phénomènes ne constituent certainement pas des événements agréables. Nous en connaissons les conséquences: le bouleversement est souvent la ruine des économies individuelles, et les initiatives, si complexes et

difficiles, pour le redressement sur des bases bien différentes de toutes les formes d'activité économique. — L'élimation de ces conséquences exige toujours un processus de longue durée qui ne s'achève pas sans laisser des pertes irréparables.

Indubitablement, tout le monde souhaite que la répétition de semblables phénomènes soit évitée à l'avenir.

D'autre part, il est bien connu que cette situation ne s'est pas produite seulement en Italie, qui l'a subie, en définitive, dans la mesure résultant de l'effet combiné des causes propres au pays et de celles dépendant des rapports internationaux.

De la sorte, en ce qui concerne les prix des marchandises, la monnaie italienne marque, par rapport à la situation d'avant-guerre, une dépréciation que l'on peut fixer, ainsi qu'il a été dit, au coefficient 50; tandis que cette même dépréciation est contenue, entre le coefficient 35, et même 20, par rapport à d'autres monnaies de premier ordre.

Les tableaux suivants serviront à illustrer ces remarques:

INDICES DES PRIX

	Prix de gros			Coût de la vie	
Anneé	Total	Matières premières	Produits finis	Total	Alimentation
1938	2	2	2	2	2
1946	53	—	—	58	59
1947	95	96	95	94	96
1948	100	100	100	100	100
1949	95	101	94	101	100
1950	90	102	85	100	95
1950 (juillet)	86	98	82	100	96
1951 (juillet)	103	109	97	111	105

CHANGES OFFICIELS

Anneé	Dollar U.S.A.	Livre sterling
1938	19	89
1947	603	1.411
1950	625	1.749
1951	625	1.749

Sur le marché libre, le change est un peu plus élevé pour le dollar et un peu inférieur pour la livre sterling.

Le fait monétaire qui s'est accompli constitue aujourd'hui une donnée irrévocable de la situation économique.

Ce fait rend intéressante une vision du mouvement de la circulation banquaire et celui des dépôts dans les établissements de crédit, y compris l'administration des postes pour ce qui concerne son service des comptes courants et les émissions de bons postaux portant intérêt.

MONNAIE ET CREDIT

Anneé	Circulation bancaire	Dépôts et comptes courants		
		dans l'établissement de crédit	près l'administration des postes	Total
		(milliards de lire)		
1938	19	56	30	86
1946	505	698	165	863
1947	788	1.014	232	1.246
1948	963	1.520	393	1.913
1949	1.048	1.949	657	2.606
1950	1.165	2.235	816	3.051
1950 (juillet)	1.028	2.051	737	2.788
1951 (juillet)	1.121	2.359	898	3.257

Un autre fait saillant, à propos duquel on ne peut pas non plus s'attendre à des régressions, c'est le grossissement du budget de l'Etat. Ce grossissement, qui s'est maintenu autour du coéfficient 50 jusqu'à l'exercice 1951-52, l'a dépassé un peu, en ce qui concerne les dépenses, selon des prévisions établies pour l'exercice 1952-53. Et il faut dire que le rapport global entre les dépenses publiques d'avant-guerre et celles d'aujourd'hui résulte de la moyenne des diminutions et des augmentations que l'on constate dans les différents groupes de dépenses. Cette observation a son importance, parce qu'elle force à se rappeler que les chiffres de groupes pour lesquels des diminutions se sont produites auront, du moins en partie, tendance à croître, tandis que les chiffres pour les groupes desquels des augmentations ont eu lieu ne pourront désormais plus baisser. Il s'ensuit que le volume des dépenses publiques est sujet à augmenter et que, par conséquent, le problème concernant la manière d'y faire face par des recettes adéquates se présentera encore longtemps.

Des données plus particulières ressortent du tableau suivant:

TABLEAU DES DIFFERENTS ARTICLES DES DEPENSES PREVUES POUR 1951—52 ET COMPARAISON AVEC LES COMPTES DE L'EXERCICE 1938—39

	Prévisions pour l'exercice 1951-52		Comptes de l'exercice 1938-39 en lires actuelles calculées par application du coéfficient 50	
	milliards	% du total	milliards	% du total
Dépenses de caractère économique et productif:				
Travaux publics Restauration d'installations d'entreprises autonomes	287,6	15,77	124,25	5,2
	1,2	0,07	—	—
Dépenses pour les services économiques	63,—	3,46	119,15	6,—
	351,8	19,30	243,60	12,2
Dépenses pour la sûreté intérieur et internationale:				
Charges militaires	389,9	21,38	702,50	35,3
Sûreté publique	105,7	5,79	61,35	3,1
Dépenses pour la Justice	43,—	2,36	29,75	1,5
	538,6	29,53	793,60	39,9
Dépenses de caractère social:				
Assistance et bienfaisance	58,3	3,23	—	—
Service du Travail et de la Prévoyance Sociale	28,7	1,52	45,35	2,3
Pensions de guerre	90,4	4,96	41,45	3,1
Santé publique	20,4	1,12	1,90	0,1
	197,8	10,83	88,70	4,5
Instruction publique	186,4	10,22	107,45	5,4
Intérêts de dettes publiques	108,8	5,97	338,75	17,4
Déficits de gestion des Administrations autonomes	43,1	2,37	—	—
Interventions en faveur des finances régionales et locales	66,7	3,65	2,25	0,1
Services des Finances, du Trésor et du Budget	94,9	5,21	80,60	4
Dépenses dérivant d'accords internationaux:				
Traité de paix	48,8	2,68	—	—
Accords économiques	3,9	0,21	—	—
	52,7	2,89	—	—

	Prévisions pour l'exercice 1951-52		Comptes de l'exercice 1938-39 en lires actuelles calculées par application du coéfficient 50	
	milliards	% du total	milliards	% du total
Charges diverses:				
Charges générales et diverses de l'Etat	97,7	5,35	62,50	3,1
Indemnisation des dommages de guerre	11,2	0,62	—	—
Services à l'étranger	13,8	0,76	14,80	0,7
Dépenses pour l'administration de l'Afrique italienne et l'administration fiduciaire de la Somalie	11,7	0,64	192,35	9,7
Dépenses pour l'Albanie	—	—	24,20	1,2
Contribution extraordinaire au fonds de pensions et subventions pour le personnel des chemins de fer	10	0,55	—	—
Dépenses en rapport avec les recettes	38,5	2,11	43,85	2,2
	182,9	10,03	337,70	16,9
	1.823,7	100,—	1,992,65	100,—

III

Les données du tableau ci-dessus se rapportent, pour 1951-52, aux prévisions primitives du budget, qui sont susceptibles d'augmentation par suite de mesures prises plus tard ou pouvant être prises en cours d'exercice. On peut estimer sans crainte de se tromper que l'augmentation pourra dépasser 150 milliards.

Il importe surtout de remarquer que la dépense totale pour 1951-52, compte tenu des augmentations qui se sont vérifiées, atteint à peu près le total de celle de 1938-39, calculée en lires actuelles; malgré que pour certains articles il y ait des contractions notables, compensées d'autre part par des augmentations devenues nécessaires pour les articles restants. Ces contractions concernent les charges indiquées ci-dessous.

(milliards de lire)	1938-39	1951-52	différences
Intérêts de dettes publiques	339	109	— 230
Charges militaires	702	390	— 312
Dépenses pour l'Albanie	24	—	— 24
Dépenses pour les colonies	192	12	— 180
	1.257	511	— 746

Cette marge de plus de 700 milliards, dérivant de l'atténuation ou disparition de dépenses soutenues dans la situation d'avant-guerre, a été, aisi qu'on a vue, complètement absorbée par d'autres dépenses que les nouvelles circonstances ont imposées.

Indépendamment des charges dérivant du traité de paix, les nouvelles exigences de dépense, reflètent, sous différentes formes, la nécessité de faire face à deux problèmes fondamentaux:

1° - le problème de la reconstruction, d'une ampleur imposante, par suite des ruines, destructions et pillages au cours d'une période assez longue de guerre active;

2° - le problème du chômage, particulièrement délicat à cause du grand nombre de travailleurs sans emploi, comprenant une forte proportion de personnes pourvues de diplômes d'étude; une proportion que viennent grossir chaque année les nombreux diplômés sortant des établissements d'instruction.

Les deux problèmes sont étroitement liés l'un à l'autre bien qu'ils ne soient pas interchangeables. L'activité de reconstruction exige évidemment l'emploi de forces de travail suffisament nombreuses. Mais une fois la reconstruction achevée, ces forces iront grossir les rangs des sans travail. Il y a, entretemps, un nombre considérable de chômeurs, en faveur desquels il est indispensable que l'autorité publique adopte de mesures adéquates.

Les données du problème ressortent du tableau ci-dessous:

Anneé	Nombre total des chômeurs	Industrie	Agriculture
1938	712.454	516.488	
1939	668.394	584.865	
1940	599.766	433.044	
1941	602.601	435.557	
1946	1.654.872	913.770	314.916
1947	2.025.140	1060.093	378.295
1948	2.142.475	? [1]	? [1]
1949	1.940.860	? [1]	? [1]
1950	1.860.109	966.046	346.368
1950 (Septembre)	1.664.820	831.683	328.826
1951 (Septembre)	1.878.468 [2]	872.261	368.806

[1]) Les données disponibles ici ne permettent pas de faire la division Industrie-Agriculture.

[2]) Ainsi divisés:

1.150.902 1ère classe (chômeurs ayant déja travaillé)
516.662 2ème „ (jeunes gens de moins de 21 ans et autres personnes cherchant un premier emploi)
130.857 3ème „ (ménagères cherchant un premier emploi)
30.799 4ème „ (pensionnaires en quête d'emploi)
49.168 5ème „ (personnes occupées cherchant un autre emploi)

A propos du chômage dont souffrent les personnes pourvues de diplômes d'études, il est intéressant de signaler les résultats d'une enquête effectuée pour la Sicile par la méthode statistique dite représentative. Cette enquête, qui a eu lieu en septembre 1951, a démontré que les non occupés — c'est à dire les jeunes gens en quête d'un premier emploi — se divisent par rapport à leur degré d'instruction ainsi qu'il suit (%):

Universités et écoles secondaires supérieures .	44,3
Ecoles secondaires inférieures	12,1
Ecoles primaires et illétrés	43,6
	100,—

Ce qui rend le problème du chômage particulièrement sensible c'est le fait que le nombre des chômeurs comprend une proportion aussi élevée de jeunes gens pourvus d'une instruction supérieure.

Toutes les circonstances exposées ci-dessus exigent l'emploi de fonds très considérables, ce dont le budget de l'Etat ressent et ressentira encore plus tard lourdement les contrecoups.

En présence d'un tel état de choses, on comprend aisément que la gestion des finances publiques doive forcément être extrêmement difficile. En ce qui concerne les dépenses, la reconstruction et le chômage sont deux éléments qui exigent de bien forts engagements, et, en ce qui concerne les recettes, ces mêmes éléments dénotent le manque d'un niveau de prospérité suffisament élevé qui faciliterait le prélèvement des ressources qu'il est indispensable de mettre à la disposition du trésor.

Par conséquent, le budget de l'Etat n'est pas équilibré et la marche qu'il a suivi au cours de cette période ressort des chiffres qui suivent:

Anneé	Recettes effectives	Dépenses effectives	Déficit
1945-46	160.180	564.204	— 404.024
1946-47	382.387	910.099	— 527.712
1947-48	850.876	1.696.599	— 845.723
1948-49	1.140.554	1.9.35.013	— 192.458
1949-50	1.418.575	1.714.202	+ 295.627
1950-51	1.742.555	1.935.013	— 192.458
1951-52 (prévisions)	1.454.771	1.823.773	— 369.002
1952-53 (prévisions)	1.694.000	2.122.000	+ 428.000

IV

L'ensemble des données et des remarques ci-dessus, fait voir bien clairement que le réarmement vient s'imposer, avec ses charges, à un moment où la situation économique et financière du pays est déja

extrêmement délicate, à plusieurs points de vue, et en butte à de grandes difficultés. L'appauvrissement déterminé par la guerre aurait exigé, pour que l'on pût y remédier graduellement et rétablir, dans la mesure du possible, une situation prospère et solide, une période de paisible activité au cours de laquelle, sans être influencées par des circonstances en un certain sens extérieures mais cependant prépondérantes, les initiatives auraient pu se développer en s'inspirant exclusivement de la recherche sensée du plus grand avantage économique.

Cette possibilité a manqué, à cause de la marche que les événements généraux ont suivie, le conflit terminé, et suivent encore. Les programmes de reconstruction, de reprise et d'assainissement ont dû forcément se conformer, quant à leur exécution et à leurs résultats, aux conditions et aux limitations imposées par les circonstances.

En substance, la multiplicité et l'importance des problèmes, ainsi que l'incertitude à l'égard des développements futurs de la situation générale, ont créé, au préjudice de l'activité économique, un grand nombre d'éléments que l'on peut raisonnablement définir comme perturbateurs. D'autre part, des conditions analogues se sont nécessairement produites aussi en ce qui concerne les finances publiques et ont rendu leur gestion moins aisée. En un certain sens, les finances se trouvent dans des conditions toujours plus sérieuses, du moment qu'elles ressentent de différentes manières les fâcheuses répercussions d'une activité économique qui n'a pas la possibilité d'obtenir des résultats avantageux. Des motifs de nature sociale ne permettent jamais, en effet, que l'autorité publique s'abstienne d'intervenir.

En présence de conditions aussi complexes, il n'est que juste que l'on soit particulièrement intéressé à rechercher les termes dans lesquels se pose en fait le problème du réarmement au point de vue économique et financier. Ce sujet ne saurait être considéré qu'en pleine tranquillité d'esprit. Cependant, l'examen objectif de tous les éléments ayant quelque influence sur ce problème nous amène, compte tenu de l'ensemble de la situation, à reconnaître, non sans fondement, qu'il n'existe pas de raisons pour considérer ce problème comme un motif de préoccupations sérieuses ou de gêne particulièrement grave.

En réalité, le point essentiel du problème n'est autre chose qu'une question de mesure et de coordination. Après la guerre — sans dire que des circonstances assez semblables existaient aussi avant la guerre — nous trouvons en cours de réalisation, avec les perfectionnements et les développements qui se sont révélés désirables, un ensemble de programmes et de mesures tendant à donner, à une époque plus ou moins proche, à la vie de toutes les parties de l'Italie un ton plus convenable à sa civilisation et plus avantageusement comparable aux conditions d'existence des pays plus avancés.

Un grand pays ne peut jamais rester séparé du système qui l'envi-

ronne, ni se résigner à rester par sa faute dans des conditions d'infériorité par rapport aux autres nations. D'une situation d'infériorité dérivent toujours des conséquences fâcheuses et des motifs de dépression, soit d'ordre moral, soit d'ordre matériel.

L'histoire humaine, peut-on dire, n'est qu'une série de démonstrations de cette vérité absolue.

Or, cela est pleinement vrai aussi en ce qui concerne les problèmes militaires, et l'on pourrait presque affirmer que, relativement à ces problèmes, ladité vérité se manifeste de manière encore plus évidente et rigoureuse.

La prétention serait donc tout à fait injustifiable de celui qui voudrait considérer seulement comme un lourd et stérile fardeau les charges d'un réarmement auquel il est procédé en vertu d'une direction que l'on suit d'accord avec d'autres pays.

Il est très important, d'autre part, d'observer des limites raisonables. Pourtant une ligne d'action sagement réfléchie implique en substance l'admission d'une convenance supérieure en ce qui concerne les programmes de réarmement ainsi que de la nécessité d'une limitation bien coordonnée, en tenant compte des possibilités et des autres exigences de la vie du pays.

C'est bien de ces critères que se sont inspirées les délibérations du Gouvernement italien, qui a décidé d'augmenter les allocations pour la défense militaire d'un fonds extraordinaire de 250 milliards, répartis en deux tranches de 125 milliards chacune sur les exercices 1952-53 et 1953-54. La première de ces tranches est comprise dans les prévisions du budget que nous avons rapportées ci-dessus.

Ce ne sont pas exclusivement les dépenses afférant aux préparatifs militaires qui entravent les investissements susceptibles de produire directement un rendement économique. Cela a lieu pour la plus grande partie de dépenses publiques, si non pour toutes.

Malgré l'expansion de l'activité des Etats, déterminée par l'évolution générale des dépenses, des tâches restent de la compétence de l'autorité publique, qui exigent des emplois de fonds ne donnant pas lieu, par la création de quelque bien déterminé, à une productivité concrète et spécifique. On institue des services et on réalise des initiatives, dont, ainsi qu'il est naturel, dérive bien une certaine utilité publique, sans quoi il serait absurde que la dépense publique s'effectuât. Mais on ne crée point par cela la source d'un rendement particulier bien défini.

Remarques comme je viens de faire, ne sont point contredites par les tendences contemporaines qui veulent réaliser la nationalisation de la gestion de différents secteurs économiques. Les nationalisations visent toujours à l'un ou à l'autre des deux buts suivants:

transformer en services publics, en vue de l'avantage supérieur de

la collectivité, certaines activités exercées en régime de gestion privée; et, dans ce cas, sont admissibles des gestions publiques en perte, avec leurs effets onéreux pour le budget général: nous sommes ici en plein domaine de la dépense publique non spécifiquement destinée à rapporter à l'Etat un rendement économique direct (exemple notable: la gestion déficitaire des chemins de fer de l'Etat);

ou bien assumer la gestion, en régime de monopole public, de quelque activité donnant un rendement économique; en ce cas, il s'agit d'une manière d'imposition fiscale, et par conséquent nous sommes loin du concept de dépense publique. Le but déclaré est, au contraire, celui de l'acquisition de recettes (exemple typique: le monopole des tabacs).

Pourtant la dépense publique est toujours celle qui est déterminée par des exigences de la vie du pays, auxquelles on reconnaît qu'il est absolument nécessaire de pourvoir et auxquelles on ne peut satisfaire par des activités de caractère privé, parceque, compte tenu des charges qu'elles comportent, le rendement économique est insuffisant.

Le fait reste, cependant, que la dépense publique donne lieu aussi, alors qu'elle s'effectue, à une plus grande utilisation de forces de travail, et il est indéniable qu'un effet analogue découle pareillement de la réalisation des programmes de réarmement.

Il n'y a donc pas de raison pour que ces programmes soient la cause d'appréhensions économiques ou financières plus sérieuses que celles relatives aux autres dépenses publiques, du moins jusqu'au moment, bien entendu, où ils seraient poussés à un point tel qu' ils deviendraient écrasants, ce qui contreviendrait au sage principe de la coordination pondérée avec les autres exigences.

Et il ne faut pas oublier, enfin, que, comme le programme de réarmement actuellement en question présente un caractère international pour la communauté des pays occidentaux, ne sont pas négligeables les avantages qui dérivent de l'augmentation de l'occupation ouvrière résultant, pour un pays déterminé, des commandes passées et des fournitures voulues par d'autres pays qui en supportent la charge financière. Ce sont les commandes de guerre, comme on les appelle, dont l'attribution est prévue de la part des Etats-Unis d'Amérique à des pays européens. Evidemment le pays recevant ces commandes en tire l'avantage d'une grande quantité de travail sans devoir en supporter les frais.

Les modalités et les conditions relatives à l'attribution de ces commandes restent à examiner par les parties au point de vue économique; et il n'y a point de raison pour que l'Italie, en acceptant ces commandes, doive s'accomoder à des conditions qui seraient susceptibles d'imposer directement ou indirectement quelque charge, même légère, au pays.

V

Les considérations ci-dessus, qui illustrent, sans rien dissimuler, la situation financière et économique du moment, amènent à conclure que, en ce qui la regarde, l'Italie est à même de pourvoir à son réarmement, en ayant égard aux limitations commandées par une coordination sensée et prudente avec les exigences de la reconstruction et du progrès social qui pressent aujourd'hui, soit sous la forme de besons exigeant d'être immédiatement satisfaits, soit sous la forme de mesures propres à préparer les conditions propices à la réalisation de progrès futurs.

Le respect de ces limitations et de cette coordination assuré, le problème du réarmement ne peut, objectivement, se présenter comme un engagement inquiétant, dont seraient à craindre des conséquences nuisibles ou difficiles à supporter.

L'Italie, après les si graves conséquences de la guerre, a déja réalisé et entrepris la réalisation et le développement d'un ensemble de mesures et d'initiatives propres à parer aux désavantages structurels résultant de sa longue histoire et à améliorer les conditions d'existence sur tout son territoire.

A ce sujet, il y a lieu de remarquer que dans la séance dans laquelle a été approuvée la dépense de 250 milliards, répartie sur deux exercices, pour l'exécution du programme de défense militaire, de nombreux projets ont été également approuvés ayant pour objet des investissements civils dans de nombreux secteurs économiques d'importance fondamentale, projets qui engagent, sur le budget de l'Etat, en dehors du budget, un total de dépenses dépassant 800 milliards.

Le problème du réarmement, en ce qui concerne l'Italie, vient donc s'insérer d'une manière à la fois raisonnable et équilibrée dans cette situation générale.

THE IMPACT OF THE REARMAMENT ON ITALY

SUMMARY

I - A fair appraisal of the Italian economic situation is hardly possible without due allowance for one of the main factors governing it, viz the vast destructions and serious upheaval brought about in the country by the war. The last phase of the conflict transformed the Italian soil into a battle-field, where adverse forces came to struggle, without the armistice having its normal consequence of a discontinuation of military operations.

The living conditions of the Italian people, which for reasons related with the domestic economy had never been easy or prosperous even in times of peace, rose, at times, to peaks of tragedy.

From this state of desolation, Italian life has gradually recovered, and there are many sectors where the pre-war level has been more or less completely restored.

This is illustrated by the following principal data:

INDEX OF INDUSTRIAL PRODUCTION

Year	Total	Extractive	Manufacturing	Gas and Electricity
1938	108	122	108	68
1948	100	100	100	100
1951 (August)	123	123	120	120

INDEX OF AGRICULTURAL PRODUCTION

1938	100
1948	87.9
1951	101.6

FOREIGN TRADE

Year	Values		Balance of trade	
	Imports c.i.f.	Exports f.o.b.	Total	With member countries of the OEEC and overseas territories
	BILLIONS OF LIRES			
1938	0.9	0.9	—	— 0.1
1948	68.6	47.6	— 21.0	+ 5.7
1951	123.4	86.2	— 37.2	+ 11.9

The above results have kept pace with monetary and financial difficulties which arose during and after the war and are still prevailing today.

II - Italian currency is today considered to be equivalent to about $^1/_{50}$th of its pre-war value. On the other hand, this phenomenon was not restricted to Italy, where the effects both of the internal state of affairs and of international relations made themselves felt.

Therefore, as far as the prices of goods are concerned, although in comparison with its own pre-war value Italian currency has devalued to $^1/_{50}$th, this figure is not higher than $^1/_{30}$th or even $^1/_{20}$th in comparison with other first-class currency.

The recent monetary reform is an important factor in determining the economic situation. In this connection, it is interesting to note the state of the note circulation as well as that of the deposits at the credit banks, including the postal administration with its current accounts and the issue of interest-bearing postal bonds.

CURRENCY AND CREDIT

	Note circulation	Deposits and Current Accounts		
		at Credit-banks	at Postal Administrations	Total
		Milliards of lires		
1938	19	56	30	86
1948	963	1520	393	1913
1951 (July)	1121	2359	898	3257

III - Another striking feature which cannot be overlooked is the ever-increasing volume of the State budget. Up till the financial year 1951-52, this increase has centred, roughly speaking, about the aforesaid coefficient of "50", as the average of higher and lower items.

The latter are to the following:

	1938—39	1951—52	differences
Interest on National Debt	339	109	— 230
Military Expenses	702	390	— 312
Expenses for Albania	24	—	— 24
Colonial Expenses	192	12	— 180
	1.257	511	— 746

This margin of over 700 milliards, derived from the reduction or the elimination of expenses incurred in the pre-war period, has been completely absorbed by other appropriations, imposed by fresh and pressing needs.

These exigencies, which exist over and above the burdens of the peace treaty, arise from two distinct problems, of which various aspects are considered, namely:

1 - The problem of reconstruction, which has assumed enormous proportions in consequence of the ruins, destruction and misappropriations, due to the presence of enemy forces on the national soil during a considerable part of the war;

2 - The problem of unemployment, of a particularly delicate nature, owing to the large number of workers lacking occupation, including a great many of those in possession of school diplomas and, more especially, of those who, each year, graduate from educational establishments.

All these circumstances account for financial requirements of which the State has to bear the burden.

IV - Given this state of affairs, it is easy to realise the difficulties which arise in public finance. In relation to the expenditure, reconstruction and unemployment represent two very large items, whereas, as regards revenue, the same items denote the lack of a sufficiently high standard of prosperity.

The government budget is consequently in a state of disequilibrium; its course in recent years is shown by the following figures.

Year	Real revenue	Real Expenditure	Deficit
1945—46	160,180	561,204	— 404,024
1947—48	850,876	1,696,599	— 845,723
1950—51	1,742,555	1,935,013	— 192,458
1951—52 (estimate)	1,454,771	1,823,773	— 369,002
1952—53 (estimate)	1,694,000	2,122,000	— 428,000

V - It can be inferred from the foregoing how difficult it will be to implement the rearmament program in a financial and economic situation which already presents extremely delicate aspects and enormous difficulties.

In fact, owing to the multiplicity and the importance of the problems, as well as the uncertainty about future developments, economic activity is full of elements which may well be said to be disturbing. Similar conditions are necessarily prevailing in public finance. In a way, finance is ever on the decline, being in various ways adversely affected by an economic activity, not attaining profitable results. For social reasons the public authority cannot afford to remain indifferent to these problems.

Under such involved conditions it is of particular interest to discover what will be the impact of the rearmament problem on the economic and financial aspects of the situation. An objective study of all elements affecting the problem, taking into account the whole situation, leads to recognition of the fact that there is no reason to consider the problem as a cause of serious anxiety or of particular embarrassment.

On the whole, the essential point of the problem, is a question of equilibrium and coordination. A great country cannot isolate itself from the system of surrounding countries, or resign itself to living in worse conditions than other countries.

A position of inferiority, whether existing in reality or only as compared with others, will inevitably have disastrous consequences and lead to moral or material depression.

It would not be justified, to consider the burden of rearmament, carried out according to certain directives in agreement with other countries, as a merely useless weight.

It is, however, of great importance to observe a reasonable limit; therefore, a prudent course of action would in reality be recognition of a superior advantage of the rearmament program, and of the necessity of limitations imposed by the possibilities and the standard of living of the country.

The Italian Government, taking the above considerations as a basis, has decided to increase the appropriations for defence by a special fund of 250 milliards, divided into two quotas of 125 milliards each, on the budgets of 52/53 and 53/54. The former is included in the above-mentioned budget provisions.

It is not only funds for military preparation that interfere with investments that may yield a direct economic profit; this applies to the greater part of public expenditure, if not to all of it. Public expenditure is determined by the requirements of the living conditions of the country. Yet public expenditure, when it is effected, gives rise to a greater utilization of manpower, and it cannot be denied that rearmament programs have a similar effect.

There is no reason, therefore, to be afraid that this kind of programs will impose a heavier economic and financial burden than any other public expenditure, unless they are driven to a crushing point.

Finally, it must be remembered that, since the rearmament programs for the countries of the Western World is of an international character, considerable benefits derive from the increase in employment, one country receiving orders for the manufacture or the supply of goods, paid for by other countries. These are the so-called war commitments.

VI - Italy, in conclusion, is in a position to provide her share in the rearmament, within the limits imposed by suitable coordination with her activities in the field of reconstruction and social progress which weigh heavily upon the country, both in the form of immediate requirements and in the creation of suitable conditions for the realization of future improvements.

After the hardships of the war, Italy has taken and is taking many measures and initiatives tending to overcome the structural deficiencies resulting from its long history and to improve living conditions throughout the land.

In this connection, it should be remarked that during the session in which a decision was taken for the expenditure of 250 milliards subdivided into two years, for a program of military defence, numerous projects were also approved for public investments in many of the principal sectors of economic life, covering a total of 800 milliards, budgeted for over and above the normal yearly appropriations of the State budget.

Under these circumstances, rearmament can be undertaken without unduly disturbing equilibrium or upsetting life in Italy.

THE IMPACT OF THE REARMAMENT ON WESTERN GERMANY

BY G. SCHMOELDERS
Professor in the University of Cologne
Cologne

After six years of dismantling, demilitarization and anti-military re-education, the project of rearming Western Germany raises some serious political and psychological problems, the discussion of which, however important they may be, does not come within the scope of this article.

As a contribution to this symposium, the present article will be confined to the social and economic repercussions of rearmament, under the assumption that such rearmament should be realized in the near future even in demilitarized and dismantled Western Germany.

One preliminary remark seems justified, if rearmament is to be discussed seriously: that in terms of financial and economic quantities, it involves considerably greater expenditure than the present occupation costs, which represent already a heavy economic burden and an important contribution of Western Germany to the united military efforts of the Western World. Even if a considerable part of the present American, British, French, and Belgian occupation forces were replaced by Germans — whose maintenance would entail far smaller expenditure as compared with the standard of victor troops in occupied territory — any German rearmament of her own will certainly result in a heavy additional burden on the economy already overstrained by the requirements of reconstruction, refugees and war victims, requirements which in no other European country have to be provided for to anything like the same extent as in war-ridden, divided and dismantled Germany.

1 - *The economic Situation of Western Germany.*

Rearmament and its effects on the welfare of a nation can only be judged against the background of the general economic situation. In his report to the President of the United States, Mr. Gordon Gray

named Europe as the most critical area from the standpoint of security for the free world; of Western Europe again Western Germany is beyond any doubt the most critical area. This remains true though the economic recovery of Germany was very remarkable once the broken-down currency had been restored in 1948; the ruins of German cities and the damage caused by the war to all productive capacities continue to be a serious handicap for the economy, and the burden of pensions for the families of 3.5 million dead and 2.5 million war invalid people from two world wars is an indication of the economic impact of the changed structure of the population as to productivity and economic efficiency. Moreover, Germany has to provide work and food for an additional 9.1 million refugees and expellees from the East, while the economic consequences of the disintegration of German territory into two parts and the artificial isolation of the former capital make themselves more heavily felt as reconstruction and recovery get under way. Nearly half of the population, far from being able to contribute to the national product, has to be cared for in one way or another; and even the productive contribution of the labour force is hampered by never ending difficulties resulting from housing deficiencies and poor industrial equipment.

Economic conditions in Western Germany have further deteriorated not only owing to the dismantling of the war industry, which amounts to a damage of about DM 6.5 billion, but also owing to "reparations" paid in the form of German property lost abroad, which is estimated at something like 8 billion, and in the form of the free release of German patents, costing industry and trade probably between DM 12 and 15 billion; the total economic burden of dismantling and reparations amounts, therefore, to about 29.5 billion, which will have to be taken into account when judging the German economic capacity. Compared with the 23 billion Goldmark registered as reparations by the Allied Reparations Agent after the first World War, this grand total of post-war sacrifices seems at least to be something; the disastrous effects of reparations on the German and the world economy between 1922 and 1934 should be well remembered, if the social and economic repercussions of rearmament on an economy so badly damaged are considered.

Ostensible unemployment in Western Germany amounts at present to about 2 million unemployed persons; the bare figure, however, cannot give the right impression, as much of this unemployment is not a cyclical lay-off, but a final doom for those concerned, who cannot hope, at their age, with their family size or in their neighbourhood, to find work and pay any more in their lifetime. On the other hand, there is an acute shortage of investment capital, hampering

industrial expansion in general and the development of new establishments in particular; there are states like Schleswig-Holstein, where labour reserves are abundant but trade and industry underdeveloped, while the mining districts of the Ruhr area urgently need additional workers, but cannot provide housing and other necessary facilities through lack of investment capital.

In spite of the rapid recovery of Western Germany, these basic factors keep on limiting and hampering reconstruction and recompletion of the industrial equipment of the country, not to speak of any ability to bear an additional rearmament burden. Some round figures and square facts on the probable cost of rearmament, the financing methods, and the particular problems involved will help to illustrate this point.

2 - *Cost of Rearmament.*

To begin with the financial approach of our problem, we have to account for the total cost of rearmament in terms of money. Dividing expenses roughly into regular annual outlay and capital requirements occurring only once in the first year of rearmament, an important difference of the German situation is to be noted as compared with the great Western powers. Now that all her war factories have been dismantled, Germany will have to buy her war material from the outside world, which means higher current expenses, and to start from the very bottom of building an army, navy, and air force of her own, including the necessary military outfit such as arms, munition, transport facilities, barracks, vessels, and air planes. Total cost of such primary outfit would depend on whether or not the existing facilities, at least the barracks, air bases, and training grounds, would be transferred from the occupation forces to the new German units; considerable new investments would remain in any case.

Some slightly hypothetical figures have been discussed lately in German periodicals, based on the assumption that something around twelve divisions of 15,000 each, some 800 airplanes, and a minimum of coast guard vessels including submarines and destroyers would have to be considered as necessary. All of the equipment for these forces has to be obtained from foreign factories; prices in the international arms market have doubled or more, compared with the pre-war prices. A modern American jet fighter at present is sold for about $ 300,000 to 400,000; even if no strategic air force including bomber planes were considered necessary, modern tanks, some heavy artillery, and hundreds of trucks have to be provided.

Total costs for the primary equipment of such forces have been computed in a wide range as amounting to:

Army	DM 7 —10	billion
Air Force	3.5— 4	„
Navy	2 — 2.5	„
Total	DM 12.5—16.5	billion

The necessary investments for training grounds, camps, depots, air and naval bases not included in these figures would increase the total cost of first equipment by DM 4—5 billion to 16—22 billion or about one fifth of the present national income of Western Germany.

These estimates are made under the assumption that Germany has to buy all the new military equipment from abroad, as there are no arms or munition factories left. If such factories could be reconstructed right on the spot, total expenses would be reduced considerably, as initial investments required for this purpose would be offset by the resulting economies, including cost of transport for primary products like coal and steel and the transportation of arms and munition.

According to an unofficial statement of Mr. Buttenwieser, the amount of rearmament requirements for the first year is estimated at DM 13 billion.

As to current expenses, the necessary amount would depend on whether a volunteer or a conscription system is preferred, the latter permitting considerable economies. The daily pay rates for private soldiers, which are highest in the United States ($ 2.63), differ at present, on a dollar basis, very widely between the European countries:

Belgium	$ 2.50
Great Britain	„ 0.98
Netherlands	„ 0.76
Denmark	„ 0.24
Norway	„ 0.15
Italy	„ 0.08
France	„ 0.05

Even if the soldiers' pay in any future German army were kept well below the standard of the victor nations of the last war, the allied de-militarization-campaign might prove succesful at least insofar as draft enforcement would become unduly difficult unless some acceptable standard of living could be guaranteed for the draftees. This imposes a certain limitation on economies on account of the soldiers, like measures practised in the last war by the Hitler dictatorship, with forced labour and concentration camps in the background; in a democracy, and after so much anti-militaristic re-education, even the soldiers' pay must compare favourably with ordinary wages, which have been raised by nearly 100 % since pre-war days. Assuming that besides the military personnel some 100,000 civil workers are

required, not including the labour force in any armament factories, current expenses of a new German military force have been computed at DM 2.5—3 billion annually, bringing the grand total in the first year to DM 20—25 billion, or nearly one fourth of the national product. Everybody will agree that this crushing burden cannot be borne by Western Germany, even if DM 5—6 billion of so-called occupation costs are deducted; a considerable part of the expenses and necessary investment would have to come from the outside world.

3 - *Repercussions of the Financing Methods.*

For many reasons, the social and economic strain of rearmament must be felt more strongly in Western Germany than in any other European nation taking part in the efforts of the Atlantic Treaty. In every country, rearmament is a serious threat to internal financial stability — much more so in Germany, where such stability cannot be said to have been reached in the extraordinary circumstances after the last currency reform in 1948.

The amount of the defense contribution of Western Germany will differ according to which of the various plans of rearmament will be put into practice; the total cost of rearmament depends on whether Germany will have to contribute only by providing occupation expenses as hitherto, by a military contingent which has to buy the necessary material from abroad, or by a complete rearmament program of her own, including arms and munition factories. Occupation costs at present amount to 8.6 % of the gross national income, pretty near to the contribution of 10 % proposed for the members of NATO. In any event, the social and economic repercussions will depend mainly on the financing methods.

The most orthodox way would be to divert to the new military purposes a certain proportion of current public expenditure. As governmental expenditure leaves little scope for economies, this practice would mean to stop at least some of the social and welfare measures for war invalids, old and sick persons, expellees from the East and victims of Nazi terror; these expenses, together with the occupation costs, form the bulk (85 %) of total governmental expenditure, leaving only 15 % for traditional public finance including cost of administration in general. Economies in the field of social and welfare expenditures would, therefore, seriously threaten the internal political stability which hitherto has been hardly reached, considering the formation of new and powerful organizations of expellees, veterans and victims of war, which attempt to force on the Bonn government further expansion of welfare measures, instead of any reduction on

account of new armament before the wounds of the last war have been healed. There can be no doubt that any attempt at such reduction would be answered by an increased social unrest, giving Sowjet propaganda more and powerful weapons for the cold war, especially as the so-called "without me" attitude is still widespread in Germany.

Any cut particularly in the social expenditure for the benefit of refugees and expellees, which at present amounts to DM 5.2 billion annually, would seriously affect the efforts of incorporating these newcomers into the economy of Western Germany, the success of which, however, is necessary for effective production even for civil purposes and for post-war reconstruction.

Any cut in the financial aid to Berlin, amounting to DM 750 million annually, would also raise serious social and political difficulties, as these payments are made not only to maintain a minimum standard of living and production in the isolated former capital, but also to safeguard it against the pressing Sowjet influence. According to the General Assembly of the NATO, all payments to refugees and to Berlin should have to be considered on the credit side when fixing the German contribution to the Western defense efforts.

The alternative method of financing rearmament, generally accepted by all nations participating in the defense program, is to raise the required funds by new and higher taxes. This way seems to be practicable primarily for nations with a certain standard of living or hitherto moderate tax rates; to squeeze new taxes out of the German economy, already overstrained by the existing ones, seems to be rather impossible, as the breaking point of taxation has been reached long ago. The margin of disposable national income in Germany is very small compared with that of other nations, due not least to the above-mentioned special economic conditions; if it is only correct to "tighten the belt" when defense efforts are to be successful, there remains quite a difference between a fat man tightening his belt and a thin one.

Though Western Germany is sometimes reproached for an alleged luxurious life of some well-to-do circles, such a statement is far from being correct for the population as a whole, as may easily be seen by comparing the present German standard of living with the pre-war standard or with that in other Western countries. The percentage of very low incomes in Germany is far greater than in other NATO countries; nearly 12.5 million people live on very poor social benefit payments, old-age pensions or public subsidies. Though there is no longer any rationing of foodstuffs, the annual per capita consumption of butcher's meat is only 35.5 kg compared with 55 kg in Great Britain and 79.5 kg in USA. As poor countries, like poor individuals, usually

spend a larger proportion of their private expenses on necessary food than rich ones, this proportion amounts in Western Germany to 45—50 %, whereas in rich countries it is estimated normally at not more than 30 %. Generally speaking, there seems to be a small limit for economies on the side of the consumer which could be confiscated by new taxes. The same result is also reached from another point of view. According to the latest calculations [1]), the disposable per capita income, i.e. the gross national income minus taxes and social charges, minimum cost of living and necessary investment, in 1949 amounted in Western Germany to $ 49 only. The corresponding figures for some other countries are:

France	$ 124
Great Britain	„ 243
USA	„ 717

On the other hand, the occupation costs resp. defense expenses amounted (in % of the said disposable income) to:

Western Germany	49 %
France	27 %
Great Britain	23 %
USA	14 %

It may easily be seen, that in Western Germany the margin to collect higher taxes without heavily hampering either social expenditure, necessary investment or the true remaining standard of living is much smaller than in other nations participating in the Western defense efforts. If, in spite of this situation, tax rates should be substantially raised, the effect on liquidity, production, and employment would be disastrous, at least for any additional economic efforts required for rearmament purposes.

That the breaking point of taxation has been reached in Western Germany has its particular reasons not in the economic but in the psychological field. A regular "education" to black market activities has been the result of increasingly futile attempts made during two world wars to reduce food rations to below minimum standards, to control prices, keep down dividends, prohibit the transfer of assets to foreign countries and nationalize their returns; such black market activities have entered long ago even the field of investment, banking and production, which is financed by "black money" out of reach for the regular banking system, taxation, or currency control. Estimates show that nearly half of the present coffee consumption and a considerable

---

[1]) Volkswirtschaftliche Belastungsvergleiche, Finanz-Archiv NF, Band 13, Heft 1, 1951, pp. 144.

part of the cigarettes smoked in Western Germany are black-market goods; black money has entered housing on a big scale and quite a proportion of the annual business of trade and smaller industry is never reported in the official ledger nor its returns entered in any bank account. Any increase in taxes, direct or indirect as they may be collected, and any deterioration of the real purchasing power of the currency would drive a corresponding and increasing share of the national wealth into the well-prepared channels of this underground economy, whose sales, profits, and assets remain taxfree, allowing their owners successful competition with the legal trade at an enormous premium. Big business, on its part, where such practices involve much greater difficulties, would lose most of its profits, leaving taxation where it is now; it is in these particular circumstances that the breaking point of taxation has been reached in Western Germany.

There remains still another method of financing an increased defense contribution, viz. by some sort of "deficit spending", a method considered even during the Paris discussions. Of all methods mentioned this is the most dangerous one, as it is closely related to the internal and international financial stability, which in turn is essential in the long run for successful production and trade. The scholarly discussions on full employment by deficit spending have shown that there is only a very small margin where in the particular circumstances of a general depression such short run practice can prove helpful, while its effects beyond a certain limit, varying according to the economic and psychological circumstances, will be disastrous in the long run, as they will lead either to inflation and deterioration of the currency or to some sort of direct economic control, far from being effective from the point of view of productivity. The danger of a new and third inflation seen also in the report of the OEEC on the financial situation in 1951 is particularly imminent in Western Germany, where a widespread fear of such a development, experienced two times in one generation, and a deep-rooted distrust of all currency experiments exist.

Worst of all, any inflationary methods of financing rearmament, let alone a real new inflation, would cause the disappearance of materials and products indispensable for the war efforts from the open market and legitimate channels of trade. Once the well-known signal is sounded, everybody would hasten to convert his property into durable goods of all kind, preferably metals, "heavy" material and equipment, in order to avoid the depreciation of liquid assets experienced in two former inflations. Rearmament would so, by the effects of its financing methods, become increasingly difficult even in a technical sense; there is no warning serious enough against such measures, including even the most orthodox methods of progressive

taxation of (reported) wealth and (legitimate) business, increasing the premium extended to the tax-free underground economy.

As the social repercussions of rearmament would depend in practice on the decision as to the financing methods, any inflationary pressure including taxation apt to drive legitimate business into illegitimate channels or paralyzing incentives would turn out against the socially weakest group, to which belong the millions of war victims, refugees and old people unable to work or even to participate in black market activities. Organized labour does not belong to this group; its interests, representing impressive numbers of votes in any election, are being taken care of by powerful political agencies even in times of currency deterioration, so the various financing methods of rearmament seem very much the same from their point of view.

As the above means of financing most probably would result in serious detrimental effects on the social and economic situation, they seem almost impracticable for Western Germany. The only way of financing rearmament without the risk of inflation would be a foreign aid sufficient to cover the bulk of the initial costs of the program, closing the probable gap in the balance of payments and, at the same time, enabling the credit system to finance the necessary investments. The socalled occupation costs, converted into exclusively military and rearmament purposes, would to a reasonable extent represent Western Germany's official contribution to the united military efforts; as production is increased by the new investments and other economic repercussions of rearmament, a corresponding increase of the German contribution could be considered, depending upon the political circumstances of the day. If, as foreign advisers repeatedly have stressed, German recovery is so well under way as to warrant the prospect of a further 25 % increase of production in 1952 as compared to 1950, any big scale foreign investment will certainly help to extend and prolong such increases as may enable the German economy to help financing rearmament in the same pace and order.

4 - *Repercussions of the Shifting of Manpower.*

Next to financing methods, the greatest impact of rearmament on the social and economic situation would have to be expected from the big-scale shifting of manpower from labour to the military service and from the ranks of the unemployed to the places of work.

Indeed, there is one social group, whose economic destiny seems to rely entirely on rearmament, the unemployed workers. Their number, insofar as the temporary unemployed are concerned, is not nearly so great as the official figures indicate; many of the unemployed seem to be doomed to continuous unemployment and, therefore, really

belong to the group of war victims mentioned above. But for the employable workers among the unemployed, rearmament really means a chance; regardless of the methods of financing, inflation or no inflation, these unemployed can hope for work and pay, when rearmament is started. Their production capacity, so long unused, would probably help to increase production; if, as pointed out above, unemployment is neither the only nor the most crucial social problem of Western Germany, any relief in the unemployment situation would be welcome.

Under the present German conditions, however, rearmament would not relieve unemployment as much as it may seem to do at a quick glance. The unemployment problem in Germany is different from that in other countries due to the special post-war conditions. The German population pyramid shows, due to the casualties on the battle field and at home, a relatively small number of persons of 25—35 years, i.e. of the most productive age. Of this group, only a small number is now unemployed; they have been put to work long ago and it is largely due to their work that reconstruction could get under way so quickly. Meanwhile, most of the unemployed are comparatively old people who must be maintained by the society. The ratio of persons able to work to the total population has indeed increased from 45.5 % in 1948 to 48.1 % in 1951; but still the necessities of life of 48 million people have to be provided for by the work of only 23.11 million able to work, while the number of persons who must be maintained without being able to contribute to the national product remains about 20 % higher than it was before the war. Especially among the refugees and expellees, the ratio of persons able to work to those unable is poor. Rearmament, however, would draw into service and work primarily men aged from 20 to 30, whose production capacity must be replaced by the hitherto unemployed; in this way, the socially most desirable effect of full employment is reached, but productivity will probably be reduced due to the changed age structure of the labour force.

The shifting of manpower as one of the prominent effects of rearmament implies one serious problem of its own: to find accomodation for the workers additionally employed for construction and production of war material. To provide housing will not only mean to accomodate the workers themselves but also to provide living facilities for their families in the neighbourhood of the working place. As the German heavy industries are mainly concentrated in the Ruhr area, the rearmament program would entail a further movement of skilled and unskilled workers to this district already populated now, where it has been hardly possible to provide accomodation for young unmarried miners. There will be no compensation possibility by using

the houses of the draftees in these areas, as their families will further require lodgings at the old place. Unless largescale building in the neighbourhood of the big factories is started, which again means considerable amounts of investment, this difficulty can hardly be coped with; for private building activities there are at present no incentives at all, as rents are kept very low by official price regulations, and private construction has been sustained lately only by taxation measures.

In order to employ the workers where they are most effective with respect to their training it will perhaps be necessary to exercise some sort of physical control for the purpose of regionally directing the labour force, measures which after long years of recent practice are greatly disliked in Germany.

The fact that in consequence of rearmament private incomes are augmented by the soldiers' pay and the income of the hitherto unemployed entails that a greater amount of money is available for consumption purposes and will most probably be effectively expended for such goods, as many people are still badly in want of clothing, household equipment, and furniture destroyed during the war. The higher total demand will not be met, however, by a correspondingly higher production of consumer goods. On the contrary, as a considerable quantity of raw materials and manpower will be devoted to the production of military goods, the quantity of goods for private consumption will be still smaller than it is under the present conditions. Apart from the way of financing chosen this is a further factor for creating inflation, stressing again the necessity of precautions against this danger.

The repercussions of rearmament on production in Western Germany will vary greatly with the rearmament plan finally agreed upon. At any rate, it must be kept in mind that conditions in Western Germany vary considerably as compared with the victor nations. If the German industry is to contribute succesfully its share to the united efforts of war material production, all artificial production limits still in existence would have to be removed. In order to restore its full productive capacity, the industry would have to be enabled not only to repair all damages due to the war, dismantling, and normal deterioration, but to participate in the technical progress accomplished abroad and to make corresponding new investments. As capital formation in Western Germany is still insufficient, any success in this respect depends once more on the financing methods to be chosen.

5 - *Indirect Repercussions of Rearmament.*

The social and economic repercussions of rearmament depend, as mentioned above, largely on the form and degree of rearmament

and the methods of financing such defense contribution as will be considered necessary. If Western Germany herself is not to contribute to the production of military equipment, she will have to buy war material from abroad; and as prices abroad have risen, partly due to the Korea conflict, much more than at home, this again will mean widening the gap in the balance of payment, as the cost of the expensive foreign goods will be out of proportion to the value of the goods Germany on her part will be able to sell. The difficulties arising from an unbalanced "balance" of payments are well remembered from the recent years, when it was only possible to reach satisfactory international terms of trade by the combined efforts of all EPU countries and the United States.

There is also the danger that due to rearmament production will develop at a different pace in the different industrial groups. If quantity and speed of production within a country do not match, this is a brooding place for all kinds of inefficiency; as there are lower productivity and unemployment on one side and overemployment on the other, the result will be rising prices and even depressions; in particular, there remains the danger that the exporting activities of the industries deepest involved in rearmament, which at the same time are Germany's most important exporters, would tend to decline, making additional imports necessary; again the method of financing will be decisive for the balance of payment.

Even the housing program necessitated by rearmament would, as pointed out above, create a need for additional investment capital, thereby increasing the cost of rearmament indirectly. On the other hand, even assuming that the soldiers' pay is lower than their private income was before, full employment means that a greater amount of private income will be available for spending, including a higher collection of personal income and turnover taxes even at the same tax rates. Even if such additional revenue should be not nearly sufficient to bridge the gap between higher government expenditure and revenue, the financial burden of the State will diminish in the case of full employment. From these indirect repercussions, some relief for the financial situation may be expected, even if it amounts only to a small fraction of the increased rearmament budget.

6 - *Summary.*

The various social and economic repercussions of rearmament which are partly desirable, but for the most part very compromising, vary mainly according to the plans finally put into practice and to the financing methods adopted. Rearmament problems must be judged with due allowance for the special situation of Western Germany,

which is different from that of the other countries as to the extent of war damage, the existence of production limits, and the heavy social burden of payments to refugees, expellees, war victims, and to Berlin.

To divert an additional portion of the national product to rearmament purposes would most probably involve:

1. the most desirable effect of full employment, entailing, however, serious difficulties with respect to housing and investment;
2. at least some setback in the social and welfare measures adopted for the benefit of war-invalids, old and sick people, expellees from the East and victims of Nazi terror;
3. renewed efforts to squeeze new taxes out of the overstrained economy, entailing the risk of increased black market activities, destructive for the legitimate economy;
4. a very grave risk of a new and third inflation with all its disastrous effects on internal financial stability and the social structure of the population, combined with
5. new jeopardy for the balance of payments hardly reached by the united efforts of the Western European nations.

To attain the best social effects of rearmament, while avoiding the risk of renewed social injustice to the weakest of all, full employment should be the goal, not overemployment, leading to the same consequences as inflationary financing. The necessary shifting of manpower from productive employment to the armed services should be carefully planned; in peacetime, even in recruiting methods one has to consider where the men are most efficiently employed for the nation as a whole.

LES RÉPERCUSSIONS DU RÉARMEMENT SUR L'ALLEMAGNE OCCIDENTALE

RÉSUMÉ

Les diverses répercussions sociales et économiques du réarmement, dont certaines sont souhaitables, mais dont la plupart sont très compromettantes, varient principalement suivant les programmes finalement appliqués et les méthodes de financement adoptées. Les problèmes de réarmement doivent être jugés en tenant compte de la situation particulière de l'Allemagne occidentale, qui diffère de celle des autres pays en ce qui concerne l'étendue des dommages de guerre, l'existence des limites de production et la lourde charge de l'assistance aux réfugiés, aux expulsés, aux victimes de guerre et à Berlin.

La dérivation d'une faction supplémentaire du produit national vers des fins de réarmement impliquerait très probablement:

1° - un plein emploi qui, s'il est iminemment souhaitable, comporte cependant de sérieuses difficultés dans le domaine du logement et dans celui de l'investissement;
2° - une réduction des mesures d'aide sociale adoptées en faveur des invalides de guerre, des vieillards et des malades, des expulsés des régions de l'Est et des victimes de la terreur nazie;
3° - de nouveaux efforts en vue d'imposer des impôts supplémentaires à une économie déjà surchargée, au risque d'accroître l'activité d'un marché noir nuisible à l'économie régulière;
4° - le risque grave de provoquer une nouvelle et troisième inflation, avec tous ses effets désastreux sur la stabilité financière intérieure et la situation sociale de la population, ainsi que;
5° - une nouvelle menace pour l'équilibre de la balance des paiements, à peine réalisé grâce aux efforts conjugués des nations occidentales.

Pour bénéficier des effets sociaux les plus favorables du réarmement, tout en évitant le risque d'une nouvelle injustice sociale qui frapperait les plus faibles, il faut s'efforcer de réaliser le plein emploi,

et non un suremploi, qui aurait les mêmes conséquences qu'un financement inflationniste. Les transferts de main-d'oeuvre à effectuer entre l'emploi productif et les forces armées devraient faire l'objet de plans soigneusement étudiés; en temps de paix, les méthodes de recrutement doivent encore tenir compte des emplois dans lesquels les hommes sont les plus utiles à l'intérêt général du pays.

ERRATUM

Berichtigungen zu der Abhandlung von Horst C. Recktenwald, *Methodologische Probleme der Steuerinzidenztheorie,* in Heft Nr. 3/VI 1951:

S. 221 (Fussnote 1): nicht „der Überwälzungsproblems", sondern „des Überwälzungsproblems".

S. 223 (Fussnote 6): anstelle: „Due, J. F. ... 1950", „Kalecki, M., The Theory of Commodity, Income and Capitel Taxation, Ec. Journal Sept. 1937".

S. 225: nicht „von den Steuerausweichende Reaktionen", sondern „von den steuerausweichenden Reaktionen".

S. 226: eines weitgefassten Begriffes; nicht „grundsätzlijich", sondern „grundsätzlich".

LA BELGIQUE DEVANT LE REARMEMENT

PAR MAURICE MASOIN

Professeur à l'Université de Louvain et Conseiller Economique du Premier Ministre de Belgique
Bruxelles

L'objectif

Au lendemain de la guerre, la Belgique s'était trouvée dépourvue de toutes forces militaires. Les quelques mois qui avaient séparé la libération de son territoire du jour de la victoire, ne lui avaient guère permis de constituer qu'une brigade. Les années 1945 à 1948 s'étaient écoulées sous le signe de la démobilisation des cadres dans une ambiance de paix.

Cependant, la signature du Traité de Bruxelles d'abord et du Traité de l'Atlantique Nord ensuite, allaient lui imposer des engagements précis: pour juillet 1952, une division d'infanterie active à 100 %, une division d'infanterie active à 75 %, une division blindée active à 100 %, deux divisions d'infanterie de réserve, le tout indépendamment des troupes de corps d'armée et de base nécessaires, ainsi que les troupes de défense de l'intérieur et la force aérienne.

Ce premier programme n'était qu'une étape vers la mise sur pied de 6 divisions motorisées et blindées pour 1954.

L'exécution de ce programme se poursuit selon un rythme implacable. Les déclarations faites par les autorités militaires du NATO rendent hommage à l'effort militaire belge. Celui-ci impliqua l'instauration du service militaire de 2 ans avec l'accroissement général des éléments de cadre. Par cette mesure radicale, les effectifs placés sous l'uniforme s'élèveront progressivement de 69.200, où ils étaient au 1er janvier 1950, à 163.000, où ils se situeront le 1er janvier 1953. A ce moment, ils représenteront 13 % de la population masculine de moins de 40 ans. (enfants compris).

Coût du Programme de Défense

Il va de soi que le coût du programme de défense va de pair avec

la mobilisation des forces et leur armement. Les chiffres sont les suivants:

DÉPENSES DE DÉFENSE (en milliards de frs)	
1948	6,4
1949	8,9
1950	11,5
1950/1951	14,2
1951/1952	23,4
1952/1953	26,6

Autrement dit, pour la période 1950/1951 à 1952/1953 le montant des dépenses du programme de défense s'élève à rien moins de 64,2 milliards de francs belges. Ce montant représente en moyenne 21,4 milliards par an contre 8,7 milliards pour les années 1948, 1949 et 1950, c'est-à-dire qu'elles seront de deux fois et demi plus élevées que les dépenses des années antérieures.

En ces chiffres, n'est comprise aucune prévision pour la constitution de réserves de stocks stratégiques, ni pour des investissements se rapportant à l'accroissement du potentiel de production de défense.

Cependant, malgré leur importance, ces crédits ne constituent qu'une partie de l'effort financier total consacré par la Belgique à la mise en place de l'ensemble du système de défense.

Une estimation complète du coût de la défense et en général de la sécurité devrait faire intervenir les éléments suivants:

1° - la part correspondant au coefficient d'utilité militaire dans les crédits sollicités pour le secteur public civil et qui sont nécessaires au financement des grands travaux routiers, portuaires et fluviaux à entreprendre d'urgence pour établir sur le territoire le réseau des lignes de communication indispensables au ravitaillement des forces armées de l'Atlantique ; cette part est de	1,4	milliard
2° - le budget de la gendarmerie	1,1	„
3° - les indemnités de milice et les crédits prévus à divers budgets en vue de couvrir les dépenses de sécurité civile	0,8	„
4° - la charge des pensions militaires d'ancienneté (militaires de carrière)	1,3	„
Soit au total un supplément de	4,6	milliards

C'est d'autant qu'il faudrait augmenter les crédits relatifs aux dépenses militaires sensu stricto mentionnées ci-dessus.

Que l'on songe encore que la Belgique porte l'héritage de deux guerres dont le coût s'élève encore à 3,5 milliards de pensions de guerre et 4 ou 5 milliards de dommages de guerre proprement dits et l'on se représentera l'énormité des dépenses de nature militaire

incombant au pays. L'on a eu raison de dire qu'elles se comptaient pour 1952 par exemple à quelque 33 milliards de francs.

Dépenses de Défense et Revenu national

Le gouvernement belge a toujours exprimé sa méfiance des statistiques qui font le rapprochement des dépenses de défense et du revenu national. C'est que ces statistiques conduisent à des comparaisons internationales dont tous les éléments sont différents:

— quant à la consistance des budgets de défense, les soldes des militaires et les traitements du personnel se ressentent de la conception que les différents pays se font de la fonction militaire, les pays latins la tenant pour un service du citoyen, les pays anglo-saxons la tenant encore pour un volontariat; les conditions de casernement, les réserves d'approvisionnement, les dimensions des trains d'équipage, tous ces éléments diffèrent amplement de pays à pays. Le résultat est que le coût annuel du militaire belge ne dépasse pas 930 $, tandis que celui du militaire anglais est de 1750 $ et celui du militaire américain ou canadien de 2.650 $.

— quant à l'évaluation du revenu national, elle est faite dans chaque pays de façon différente, seuls les pays anglo-saxons pouvant jusqu'à présent se flatter d'avoir mis au point des méthodes objectives d'estimation. Au surplus, qu'est-ce que le revenu national sinon le résultat de l'activité générale du pays et l'expression du niveau des prix? A cet égard, est-il possible d'établir une comparaison valable entre des pays dont la population travaille ici 48 heures et là 45 ou même 40 heures? Si une solidarité doit être établie dans les dépenses militaires, elle doit l'être également dans les efforts économiques.

— enfin, une comparaison équitable des efforts nationaux propres à chaque pays devrait tenir compte de l'état des balances de paiements de chacun d'eux et de l'aide que reçoivent gratuitement ou sous la forme de crédit les pays débiteurs ainsi que de celle que donnent gracieusement ou sous la forme de prêt les pays créditeurs. Car, en définitive, l'effort d'armement des premiers ne se réduit-il pas de l'apport des seconds et l'effort des seconds ne s'augmente-t-il pas des fournitures qu'ils font aux premiers? La statistique des dépenses de défense au revenu national subirait des modifications étonnantes si elle enregistrait cet élément.

Quoi qu'il en soit de ce débat, les dépenses strictement militaires s'élèveront, abstraction faite des compléments relatifs à la sécurité civile et aux charges des conflits antérieurs, aux proportions suivantes des estimations du revenu national:

Années	Estimation du revenu national (en milliards de fr.)	Proportion des dépenses de défense au revenu national
1949	248,9	3,6
1950	260,4	4,4
1950—1951	264,9	5,3
1951—1952	269,3	8,7
1952—1953	275	9,7

Si l'on tenait compte des éléments additionnels qui ont été mentionnés plus haut, la proportion deviendrait, probablement, pour 1952 de 12,5 %.

Le Cadre de Politique économique

Comment la Belgique entend-elle subvenir à ce programme de dépenses?

En un mot et essentiellement, grâce à une augmentation de la production.

C'est la caractéristique de l'économie belge, économie marginale, ouverte aux conditions — favorables ou défavorables — des marches internationaux de bénéficier d'une extrême élasticité, grâce aussi bien à sa structure industrielle qu'aux particularités de sa main-d'oeuvre. On le vit bien au cours de ces dernières années: après avoir conquis en 1949 l'indice de 110 par rapport à 1938, la production industrielle passa à 120 au cours du second semestre de 1950 et à 135 en 1951.

La politique économique espère maintenir un niveau moyen de 136,5 en 1952/1953 et de 141,4 en 1953/1954.

L'augmentation annuelle de la productivité est estimée à 2,5 % l'an et celle de la production à 3 %. C'est qu'il existe encore en plusieurs secteurs des capacités de production disponibles et qui pourraient être utilisées dans la ligne de programmes bien établis et d'une certaine durée.

Des réserves de main-d'oeuvre existent dans un chômage, actuellement de l'ordre de 200.000 personnes, et qui pourrait être réduit de 60 à 80.000. Un chiffre de 100 à 120.000 constitue en effet, dans le cas particulier de la Belgique, dont la législation sur le chômage est extrêmement libérale et dont l'économie est particulièrement sensible aux divers états de la conjoncture mondiale, le niveau de chômage en dessous duquel il est difficile de descendre. Il correspond à 4 % de la population totale active.

Certaines difficultés de recrutement de main-d'oeuvre apparaissent cependant déjà dans quelques secteurs qui exigent des travailleurs de force, tels que mines, carrières, et grosse métallurgie.

C'est une première condition de la réalisation du programme de

production envisagé que cette main-d'oeuvre puisse être mobilisée pour les tâches directement ou indirectement utiles à l'économie d'armement, ce qui soulève de nombreux problèmes d'adaptation professionnelle et de mobilité géographique de la main-d'oeuvre.

Dans ce programme le développement de la production de houille, de produits sidérurgiques, de métaux non ferreux, de fabrications métalliques et même de produits textiles et chimiques, prend évidemment une place prépondérante. La production de houille devrait à elle seule augmenter de 15 % en l'espace de 3 ans.

Cela implique deux choses:

— que la Belgique reçoive les approvisionnements suffisants de matières premières, notamment en minerais de fer, aluminium, coton, laine, cuivre, zinc, soufre. Même si le Congo belge peut lui offrir en ces divers domaines un appoint, l'approvisionnement du marché dépendra essentiellement des dispositions qui seront prises sur le plan international pour l'équitable répartition des matières de base.

— que les investissements indispensables à la viabilité et au développement des branches économiques directement ou indirectement utiles à l'armement, puissent être réalisés. L'on vise particulièrement les charbonnages et l'énergie, les raffineries de pétrole, les fabrications métalliques, les transports et les communications, abstraction faite des travaux d'infrastructure d'intérêt militaire proprement dits, qui doivent être servis par priorité.

Au regard de cette expansion de la production et plus particulièrement des investissements se rapportant à l'armement, le niveau de consommation peut être purement et simplement stabilisé (sauf l'accroissement normal de la consommation résultant de la mise au travail d'éléments nouveaux) et les investissements à usage civil peuvent être réduits. Ainsi est-il envisagé de réduire les dépenses de logement de 13 milliards environ qu'elles représentcrent en 1951 à 11, voire à 10 milliards dans les années prochaines. Les investissements du secteur public seraient eux-mêmes ramenés de 9.250 millions à 8 milliards environ.

Ainsi se dégagent les grands traits de la politique économique du Gouvernement belge: stimulation de la production et stabilisation de la consommation, les investissements étant eux-mêmes réorientés du secteur civil vers le secteur militaire entendu au sens large.

Le Problème de l'U.E.P.

Cependant, voici qu'un nouvel élément est venu s'ajouter à tous les problèmes posés par ce schéma et risque d'en modifier certaines des conclusions.

Le fait est que le Belgique dispose actuellement, grâce à des termes d'échanges particulièrement favorables, d'un boni important de la balance des paiements, qui se condense dans l'accumulation de créances sur l'Union Européenne des Paiements.

C'est son destin naturel de pays transformateur placé à la lisière de l'Europe Occidentale, d'importer ces matières premières d'au-delà des mers pour les exporter sous la forme de produits finis et demi-finis vers ses débouchés européens. Cette position intermédiaire ne soulèverait aucun problème si les règlements reçus de l'U.E.P. pouvaient être affectés à ces paiements à la zone dollar.

Au contraire dès que le régime de paiement organisé par l'U.E.P. n'assure aux pays créditeurs qu'une partie des règlements en or et leur demande de participer au système par l'octroi de crédits, se pose, pour un pays comme la Belgique, un problème de financement international.

A l'origine de l'Union Européenne des Paiements la Belgique avait souscrit un quota de 360 millions de $ qui, compte tenu de certaine aide conditionnelle des Etats-Unis, devait l'amener à des crédits de 10.065 millions de francs.

En fait, ce quota a été dépassé dès le mois d'août 1951 et depuis lors la Belgique n'a plus reçu que des règlements forfaitaires partiels qui lui laissaient la charge de couvrir par ses propres avances tout le surplus de ses exportations.

C'est ainsi que les crédits nets qu'elle a été amenée à consentir à la zone de l'Union Européenne des Paiements se sont élevés de 7,4 milliards où ils se trouvaient le 30 juin 1950, à 18.5 M. Riards où ils se situent fin janvier 1952.

La Belgique se trouva, dès lors, placée devant cette alternative ou d'être entraînée dans le cycle inflatoire de crédits internationaux disproportionnés à ses ressources, ou de trouver dans sa propre substance, c'est-à-dire dans son épargne, les moyens de couvrir ces crédits.

Sauf la légère augmentation de la circulation monétaire acquise depuis 18 mois et qui reste de l'ordre de 7 milliards de francs, c'est à cette seconde solution que la Belgique se tient.

Dans le fait, tous les crédits intervenus après l'épuisement du quota de 360 millions de $ entre le mois de septembre et le mois de janvier 1952 c'està dire 8 milliards ont été pris en charge par le trésor public. Mais cette discipline monétaire stricte implique que c'est d'autant d'épargne et en général de ressources dont la collectivité belge se trouve privée pour son propre armement ou, en général, pour ses propres investissements.

Une autre interprétation voudrait sans doute prétendre que c'est d'autant que la production belge devrait augmenter pour subvenir à la fois, sans augmentation des dépenses civiles intérieures, aux

charges de l'armement et à celles de l'Union Européenne des Paiements. Le seul énoncé de cette conséquence indique son impossibilité.

MILLIONS DE FRANCS BELGES

Dates	Crédits nets consentis par la Belgique à la zone de l'Union Européenne des Paiements			
	Crédits bilatéraux résultant d'accords de paiements	Crédits bilatéraux à long terme	Crédits multilatéraux à l'U.E.P.	Total
30-6-1946	800	—	—	800
30-6-1947	4.400	—	—	4.400
30-6-1948	7.400	—	—	7.400
30-6-1949	7.700	—	—	7.700
30-6-1950	6.900	1.900	—	8.800
30-6-1951	900	1.900	7.400	10.200
30-9-1951	900	1.900	12.100	14.900
31-12-1951	1500	1.900	17.000	20.400
31-1-1952	1400	1900	18.500	21.800

Il est indispensable que tôt ou tard intervienne, en cette matière, un arrangement acceptable pour les pays créditeurs aussi bien que pour les pays débiteurs, sous la forme soit d'un assainissement de la position internationale de ces derniers, soit d'une aide apportée par les Etats-Unis au système de l'U.E.P.

Tel étant le cadre de la politique économique suivie par la Gouvernement, quelles sont les différentes techniques de politique monétaire, budgétaire et financière utilisées pour lui donner sa forme concrète.

Politique de Crédit

Après l'assainissement drastique de la monnaie réalisé au lendemain de la libération du territoire à l'initiative de M. Gutt, la Belgique avait maintenu une forte discipline du crédit bancaire s'exprimant par ces termes: taux d'intérêt élevé, obligation de couverture sévère des engagements bancaires sous la forme d'avoirs liquides ou d'effets publics; ces dernières restrictions allaient jusqu'à limiter à 35 % de leurs engagements les actifs que les banques pouvaient affecter à leurs opérations de crédit normales.

Enfermées qu'elles se trouvaient dans ces prescriptions, les banques ne pouvaient plus développer leurs opérations que par le réescompte de leur portefeuille commercial auprès de l'institut d'émission, ce qui conférait à celui-ci la maîtrise du marché.

Les raisons qui avaient inspiré cette législation en 1946 se trouvèrent encore renforcées en 1950 et en 1951 lorsque le pays dut faire face à la pression inflatoire des dépenses d'armement et des crédits extérieurs conjugués: les taux d'escompte officiels subirent une hausse différenciée particulièrement élevée à l'exportation; inversément les taux appliqués aux effets représentatifs d'importations furent aménagés dans le sens de la baisse en vue d'encourager les achats belges à l'intérieur de l'U.E.P.

Le crédit à la consommation fut systématiquement restreint par les instructions que l'Institut d'Emission donna aux banques de réduire leurs encours de cette nature de 25 % en l'espace de six mois.

Les délais d'échéance des effets présentés au réescompte de la Banque et représentatifs de la vente sur le marché intérieur, furent ramenés de 120 jours à 30 jours, à l'exception de certains cas justifiés.

Les capitaux d'épargne mis à la disposition du crédit hypothécaire furent réduits à certain moment de 50 %.

Enfin, les opérations de change à terme sur devises étrangères durent être accompagnées de la constitution de provisions qui en réduisirent très considérablement l'encours.

L'ensemble de ces dispositions restrictives ne subit d'atténuation qu'au cours des derniers mois de 1951 dans le sens précis de l'encouragement des importations originaires des pays de l'U.E.P. Ces aménagements ne relachèrent cependant à aucun moment la discipline générale à laquelle est soumis le volume du crédit.

La Belgique a donné sa préférence aux mesures de contrôle agissant sur les facteurs globaux de la situation monétaire, en reconnaissant leur supériorité sur les mesures de contrôle purement qualitatives. C'est que celles-ci ne parviennent pas à prévenir l'expansion fondamentale du crédit lorsque les conditions générales de l'économie y portent naturellement. L'expérience démontra qu'elle avait eu raison.

Politique budgétaire et fiscale

C'est le même effort d'équilibre qui domine la politique budgétaire et fiscale suivie par le gouvernement belge depuis la libération du territoire et qu'il entend maintenir à travers les circonstances de l'armement.

Il va de soi que la perturbation intervenue dans les conditions de perception des impôts, d'une part, et l'augmentation violente des dépenses publiques, d'autre part, n'avaient pas permis d'assurer automatiquement l'équilibre des budgets dès le lendemain de la guerre.

Ce fut par une longue patience et par un effort drastique agissant sur les deux tableaux des recettes et des dépenses que l'équilibre définitif des budgets fut atteint en 1948.

L'exercice 1949, influencé par la légère dépression économique de cette année, laissa encore certains déchets, mais la haute conjoncture engagée en 1950 porta au contraire le volume des recettes à un niveau suffisant pour engendrer des bonis budgétaires malgré l'accroissement du volume des dépenses ordinaires.

Le tableau ci-dessous rend compte de cette évolution.

Années	Recettes et dépenses ordinaires			Recettes et dépenses résultant de la guerre			Recettes et dépenses ordinaires et résultant de la guerre		
	Recettes	Dépenses	Boni (+) ou Mali (—)	Recettes	Dépenses	Boni (+) ou Mali (—)	Recettes	Dépenses	Boni (+) ou Mali (—)
1945	21.202	28.365	— 7.163	46	25.153	—25.107	21.248	53.518	—32.270
1946	42.242	31.878	+10.364	4.185	14.822	—10.637	46.427	46.700	— 273
1947	46.395	36.051	+10.344	540	25.176	—24.636	46.935	61.227	—14.292
1948	61.394	43.793	+17.601	1.492	19.376	—17.884	62.886	63.169	— 283
1949	63.550	54.856	+ 8.694	3.506	13.136	— 9.630	67.056	67.992	— 936
1950	60.564	59.186	+ 1.378	2.886	6.385	— 3.499	63.450	65.533	— 2.083
1951	72.205	61.944	+10.261	1.210	5.312	— 4.102	73.415	67.676	+ 5.739

Ce qui précède se rapporte aux budgets dits ordinaires couvrant les dépenses courantes de l'Etat ainsi que les dépenses résultant de la guerre. Les budgets extraordinaires furent, quant à eux, contenus aux capacités d'épargne du pays et c'est une des caractéristiques de la politique financière belge de s'être montrée en cette matière extrêmement modérée.

Si l'on ne craignait de schématiser à l'extrême l'interprétation qui peut en être donnée, l'on serait tenté de dire qu'au contraire de la plupart des pays belligérants, la Belgique fit passer le souci de l'équilibre avant celui de la restauration et de la reconstruction. Il serait sans doute plus exact de prétendre que le pays entendit maintenir le rythme de sa restauration dans les limites indiquées par le respect de son équilibre intérieur et international. Cette attitude impliqua que dans les premières années de l'immédiat après guerre, les investissements publics cédèrent la priorité aux investissements privés. Ils ne reprirent leur place véritable qu'à l'occasion de la dépression de fin 1949, début 1950.

Ci-dessous l'état d'exécution des budgets extraordinaires depuis la guerre.

BUDGETS EXTRAORDINAIRES (en millions de francs)	
1945	2.482
1946	6.548
1947	6.763
1948	8.122
1949	15.742
1950	14.748
1951	15.832

Imputation budgétaire

L'on peut ici discuter de l'imputation budgétaire des dépenses de défense. Celles-ci sont, au-delà de certaines limites relativement modestes, de nature exceptionnelle. L'on pourrait trouver dans cette caractéristique un argument pour les imputer à un budget particulier couvert par l'emprunt. Ce serait cependant là solution de facilité qui ne tiendrait compte ni de la nature réelle de la dépense — qui fait un prélèvement effectif sur le revenu national — ni de la composition de ces dépenses de défense qui s'analysent en définitive en dépenses d'entretien assimilables à des dépenses de consommation et en dépenses d'armement qui relèvent de la nature de l'investissement.

C'est à cette dernière distinction que s'est, en définitive, attachée la Belgique.

Les dépenses d'entretien, y compris celles relatives à l'équipement des armées ont été inscrites sous le budget ordinaire. Elles y figurent en 1952 pour 9.861 millions de francs. Par contre, les dépenses d'armement et de construction militaire sont portées au budget extraordinaire de la Défense Nationale, en 1952, pour 10.020 millions de francs.

Les autres dépenses, relevant de la sécurité civile ou bien les crédits relatifs aux travaux civils présentant à concurrence de certaine fraction une justification militaire, ont été portés, selon leur nature, au budget ordinaire ou au budget extraordinaire des départements ministériels respectivement intéressés.

Relevons que le budget ordinaire et le budget extraordinaire de la Défense Nationale se répartiront par moitié, selon les chiffres qui viennent d'être mentionnés, l'ensemble des dépenses militaires sensu stricto. Cette répartition suffit à indiquer l'importance relative qu'y tiennent les dépenses d'armement — en définitive les plus utiles, par comparaison des dépenses de simple entretien — dans l'ensemble des dépenses militaires belges. La proportion de moitié à laquelle elles s'élèvent représente ce qu'elles devraient être dans le total des budgets européens. Une comparaison internationale démontrerait d'ailleurs aisément qu'il n'en va pas ainsi dans tous les pays.

Impôt ou Emprunt?

La répartition des dépenses militaires entre les budgets ordinaire et extraordinaire a plus qu'une valeur symbolique; elle constitue l'expression d'une intention quant aux modes de couverture. Les dépenses ordinaires sont en effet couvertes par l'impôt; les dépenses extraordinaires peuvent l'être par l'emprunt.

Le débat théorique pourrait être soulevé ici de savoir lequel de ces deux modes de financement est le mieux approprié à la couverture des dépenses de cette nature.

Le langage populaire voudrait que les dépenses de défense étant engagées par la génération actuelle aussi bien au bénéfice de l'avenir que du présent, puissent être financées par l'emprunt.

Que l'on ne s'y trompe point. Dès le moment qu'il est effectué, l'emprunt intérieur ne laisse subsister à la charge des générations futures que des dépenses de transfert faisant passer une fraction du revenu des contribuables entre les mains des rentiers. La preuve en est que si la dette publique constitue un passif de l'Etat, elle est aussi un actif des porteurs de titres.

En réalité, la véritable charge de l'emprunt incombe à la génération présente qui fait l'effort d'épargne correspondant. Ce n'est donc point sous cet aspect qu'il faut traiter l'alternative: impôt ou emprunt, mais plutôt sous celui des répercussions secondaires — économiques, financières ou monétaires — de chacun de ces modes de financement.

Or, à cet égard, l'impôt se recommande dès l'abord: il répond à la véritable nature de la dépense militaire qui est une dépense „réelle". Il consacre définitivement le prélèvement que celle-ci fait sur le revenu national. En d'autres termes, l'on pourrait encore dire que l'impôt amortit la dépense militaire au fur et à mesure de sa formation.

L'impôt a, par contre, cet inconvénient, qui en impose les limites, de léser la productivité au moment où celle-ci devrait s'épanouir. C'est ici que l'emprunt manifeste sa vertu. Tout en constituant un prélèvement sur l'épargne de la nation et faisant par conséquent la couverture de la dépense, il donne aux souscripteurs l'agréable impression d'un enrichissement qui stimule plutôt qu'il ne décourage leur effort productif.

Au moment où le pays doit user de toute sa capacité de production, jusqu'aux limites de ses facultés pour couvrir le programme de défense, l'emprunt vient ainsi au secours de l'impôt pour compléter les ressources du financement. En fait, on l'a vu, en Belgique, il aura la charge de subvenir à la moitié du budget militaire.

Le Financement du Réarmement

Le budget de 1952 présentera en définitive la physionomie suivante:

Budget de 1952	Dépenses	Recettes	Résultat
	(en millions de fr.)		
Budget ordinaire . . .	70.441	70.577	136
Budget extraordinaire .	21.353	21.353	—
	91.794	91.930	

Ces montants constituent un maximum historique qui ne sera pas loin de représenter le tiers du revenu national.

Pour obtenir la véritable physionomie des charges budgetaires de la Belgique, il faudrait d'ailleurs ajouter aux budgets publics proprement dits, ceux des pouvoirs locaux — qui, sous déduction des subventions de l'Etat, doivent s'élever à quelque 3 milliards de francs— et les larges prélèvements otpérés par la Sécurité Sociale — qui ne sont pas inférieurs à 21 milliards de francs. — L'ensemble des charges de caractère public s'élève ainsi problablement en Belgique à quelque 115 milliards de francs, c'est-à-dire à 40 % du revenu national. C'est beaucoup plus que ce qu'admet généralement la réputation faite à Belgique d'être et de rester, malgré l'armement, un pays dont les charges budgétaires compteraient parmi les plus légères des pays européens. De tels résultats ne peuvent être obtenus que par une fiscalité sévère.

Le système fiscal ordinaire de la Belgique est tel qu'il ménage une solidarité étroite entre les recettes et l'état de conjoncture. Les impôts indirects représentent, en effet, 55 % des recettes, les contributions directes représentant le reste.

La politique budgétaire spécule et a donc le droit de spéculer sur le fait que la persistance de la haute conjoncture suscitée par l'armement assurera le complément de recettes nécessaires.

Cependant, la fiscalité ordinaire a été accentuée sur divers plans: le taux de la taxe professionnelle a été substantiellement augmenté pour les revenus de personnes physiques supérieurs à 150.000 fr., ainsi que pour les bénéfices non distribués des sociétés.

Certaines déductions fiscales ont favorisé le paiement anticipatif des impôts, notamment de ceux qui n'étaient point retenus à la source.

En matière d'impôts indirects, la fiscalité sera renforcée en ce qui concerne les consommations dites somptuaires; ainsi en sera-t-il de la taxe de roulage sur les véhicules à moteur.

Cependant, à ces dispositions vinrent s'en ajouter d'autres, sur les deux plans encore, de caractère exceptionnel. C'est ainsi qu'il a été établi une taxe à l'exportation allant jusque 3 % de la valeur des

exportations et qu'il est créé un impôt sur les bénéfices qualifiés exceptionnels. Cet impôt frappera d'un supplément de 25 % — sous certaines déductions correspondant aux bénéfices affectés aux investissements reconnus utiles à l'intérêt général — les surplus de bénéfices des années 1951 et suivantes par rapport aux meilleurs résultats acquis depuis 1945. S'ajoutant à la fiscalité ordinaire, cet impôt pourra frapper cette tranche additionnelle de profits d'une retenue de 85 % environ.

La Belgique entend ainsi couvrir par un effort fiscal héroique l'augmentation des charges imposées par l'armement.

Si la couverture des budgets ordinaires peut être ainsi assurée, celle du budget extraordinaire se révèlera beaucoup plus difficile. C'est que celle-ci postule l'affectation à l'Etat d'une large fraction de l'épargne: 20 milliards environ sur les quelque 40 milliards que représente l'épargne nette annuelle du pays, c'est-à-dire la moitié.

Le fait sera d'autant plus difficile qu'en cette même année 1952 la trésorerie de l'Etat aura à faire face à quelque 10 milliards de remboursement de la dette consolidée. Ceci aussi postulera, de la part de la population, en même temps qu'un puissant effort d'épargne, un acte de confiance dans le crédit de l'Etat et une discipline stricte des investissements privés.

La Belgique devant l'U.E.P. et le Nato

L'inventaire qui vient d'être fait suffit à définir la position de la Belgique devant l'Union Européenne des Paiements et derrière celle-ci devant le Nato.

Disposant dans son équipement industriel et dans sa main-d'oeuvre d'une capacité de production importante, la Belgique est prête à les mettre en oeuvre au bénéfice du relèvement économique de l'Europe et de la sécurité des nations signataires du traité de l'Atlantique Nord.

Toute la gamme de ses productions peut être mobilisée: la métallurgie et les fabrications métalliques notamment, les fabrications d'armes ,les produits chimiques et, particulièrement la fabrication d'explosifs, la construction navale, l'électronique, les textiles, les cuirs, etc.

Toutefois à cet effort économique ne pourrait et ne devrait correspondre aucun effort budgétaire correspondant. La participation de chaque Etat dans l'organisation de la sécurité commune a été définie par les forces armées qu'ils ont à mettre à la disposition de l'Organisation Nord-Atlantique. Il relève de chacun d'eux de réaliser ce programme sous sa responsabilité et dans des conditions qui lui sont propres. Il ne peut convenir ni à la justice ni à l'esprit de collaboration qui doit régner entre les pays du Nato que les Etats qui sont les plus avancés dans l'exécution de leurs obligations et qui les ont

réalisées sous les modalités les plus avantageuses, soient appelés à fournir un effort supplémentaire gratuit au bénéfice de leurs associés; si effort supplémentaire il doit y avoir, celui-ci doit être unanime et équitablement réparti.

Déjà la Belgique est allée à la limite des apports qu'elle pouvait faire en crédits aux pays de l'Union Européenne des Paiements. Elle est exactement, à cet égard, au point marginal où toute augmentation nouvelle la ferait passer de l'état d'équilibre qu'elle a atteint aujourd'hui à celui d'un déséquilibre inflationniste. L'évolution de la circulation monétaire suffit à en témoigner.

Dates	Monnaie fiduciaire	Monnaie scripturale	Total
Juin 1950	90,7	63,6	154,3
Mai 1951	90,5	64,5	155,0
Août 1951	95,5	64,9	160,4
Septembre 1951	96,06	66,6	162,6
Octobre 1951	96,5	67,7	164,2
Novembre 1951	96,30	67,59	163,89
Décembre 1951	99.09	69,73	168,82

Il ne peut être de l'intérêt de personne ni en-deça ni au-delà de l'Atlantique, qu'un pays qui, dès à présent, a assuré l'équilibre de son économie et le progrès de sa production, sans aide extérieure, retombe dans les affres du déficit intérieur et international.

Mais ceci postule qu'un régime de paiements internationaux soit organisé qui assure dans des conditions raisonnables le règlement des surplus d'exportations de la Belgique, notamment de ceux là qui se rapportent aux livraisons de biens directement ou indirectement utiles à l'armement.

Le Gouvernement belge fit, à cet égard, à plusieurs reprises des propositions concrètes: reconstituer sur le plan de l'aide économique militaire la procédure d'aide conditionnelle qui se révéla si féconde dans le Plan Marshall; organiser un Fonds de préfinancement des commandes d'armement qui eut mis à la disposition du Bureau de Production du Nato des ressources de trésorerie avancées par chaque Etat et notamment par les Etats-Unis pour subvenir à l'exécution de commandes communes utiles à l'ensemble. Jusqu'à présent ces propositions n'ont pas eu l'heure d'être accueillies.

En définitive, le gouvernement belge aperçoit la seule solution valable du problème dans le renforcement des moyens d'action de l'Union Européenne des Paiements et dans l'aménagement au sein de celle-ci, de relations commerciales normales des pays débiteurs et des pays créditeurs.

L'Union Européenne des Paiements a le mérite d'exister et d'assurer

le multilatéralisme des échanges, autant dire d'établir les conditions de droit les plus favorables à l'épanouissement du commerce intra-européen. Elle peut, moyennant un apport de ressources des Etats-Unis, être le centre du financement de l'armement des nations européennes signataires du Traité de l'Atlantique Nord.

Armement et Chômage

Un point énigmatique de la situation de la Belgique reste qu'en dépit de l'essor de la production, le pays compte un nombre de chômeurs important. Celui-ci s'était tenu les années précédentes aux chiffres ci-dessous:

Années	Moyenne annuelle (chômeurs complets, chômeurs partiels)
1948	129.000
1949	235.000
1950	224.000
1951	207.000

Cependant 1952 débute, à ce point de vue, sous des auspices défavorables: le nombre de chômeurs a dépassé 275.000. Tel quel, il représente ainsi quelque 8 % de la population laborieuse.

Il est tôt fait de tirer de cette situation la conclusion que l'effort d'armement de la Belgique est insuffisant et que les pays du Nato sont en droit de lui demander un supplément de production.

Différentes considérations doivent cependant être émises immédiatement:

— la législation sociale belge est réputée pour se montrer extrêmement généreuse en matière de chômage et, notamment, particulièrement libérale dans l'appréciation du chômage indemnisable. C'est ainsi, par exemple, qu'elle ne connait pas le régime des délais de franchise et qu'elle assure aux chômeurs des allocations qui peuvent aller jusqu'aux deux tiers du salaire. Notoirement, elle admet ainsi au titre de chômeur secouru des personnes qui, dans d'autres pays, seraient portées au rôle de l'assistance publique.

— un tiers du chômage actuel est partiel, c'est-à-dire qu'il traduit l'existence d'un roulement dans la répartition du travail. Un quart est formé par du chômage féminin comprenant une très large proportion de femmes mariées qui n'ont travaillé que très occasionnellement. Il faudrait déduire encore de la statistique les quelque 50.000 chômeurs qui, pour des raisons d'âge, de santé ou d'inaptitudes physiques ou morales, doivent être considérés comme difficilement utilisables et qui relèveraient plus sainement de l'assistance publique.

Sous ces diverses déductions, le chômage véritable reste de l'ordre

de 150.000 personnes. C'est en tout cas à quoi se réduit le nombre de chômeurs qui pourraient être utilement versés à une politique d'emploi.

— Phénomène curieux, dans un petit pays, dont les frontières ne sont pas séparées l'une de l'autre de plus de 300 km. et où le réseau des transports par route, par chemin de fer et par vicinal est très dense, la répartition du chômage accuse la concentration des chômeurs dans quelques régions nettement circonscrites du pays, en bref, les régions flamandes. Fondamentalement, le fait s'explique par l'évolution démographique ascendante de ces régions qui sont aussi celles de l'agriculture et de la petite industrie.

Le problème présente ainsi, dans ces régions, tous les aspects d'un sous-développement économique. Il ne peut trouver sa solution que dans une industrialisation intense. Le Gouvernement s'y attache par des moyens de politique fiscale et financière.

— Par dessus tout, la Belgique est placée, par sa situation géographique et par sa structure économique, dans la position d'une économie marginale dans l'évolution et par définition spécialement sensible à toutes les influences de la conjoncture mondiale et dangereusement instable. Le moindre ralentissement économique apparaissant sur les marchés étrangers suffit à déterminer un état de chômage intense. C'est apparemment le cas aujourd'hui. Par contre, l'économie nationale est trop étroite pour qu'une politique conjoncturelle propre du Gouvernement puisse créer sur le marché intérieur des occasions d'emploi qui compensent la défaillance des marchés extérieurs.

Lorsque l'on apprécie la situation du chômage en Belgique l'on devrait tenir compte de ces différentes circonstances. Elles confirment, s'il en était besoin, que si l'économie belge est capable d'apporter le concours de son travail au développement de la production du Nato, ce serait une grave erreur de compter purement et simplement son potentiel de production additionnelle aux statistiques du chômage. Il serait plus grave encore d'engager le pays dans une politique d'emploi qui dépasse ses aptitudes réelles dans le cadre de son équilibre permanent.

THE IMPACT OF THE REARMAMENT ON BELGIUM

SUMMARY

Under the North Atlantic Treaty Belgium has undertaken to have in readiness by July 1952 two infantry divisions and one armoured division, as the first step in the formation of six divisions, to be accomplished in 1954. To carry this plan into effect the total strength of the forces has to be raised from 96,200 to 163,000 and military service has to be extended to two years. The program is now under way.

As a result of this, defence expenditures are 2.5 times as high as in 1948/49. For the rest, they form only a fraction of the so-called war expenditure of Belgium.

That after this increase in military expenditure the total of expenditure for defence purposes is not higher than 8.7 % or 9.7 % of the national income, is due notably to the spirit of economy and the efficiency with which this expenditure has been handled, on the one hand, and to the progress made in national income, on the other.

Belgium intends to meet the increase in the economic and the financial burden caused by rearmament by an increase in production rather than by restriction of consumption. For this purpose she has at her disposal sufficient manpower and economic equipment of high productive capacity.

It will, however, be inevitable that civil investment outlays make room for military investments.

This program could be carried into effect without undue difficulty, but for the additional problem of the E.P.U. Indeed, in the course of recent years Belgium has been called upon to grant very considerable credits to the European Payments Union; in 1951/52 these credits alone represented 7.5 % of the national income. It stands to reason, that, added to the rearmament expenditure, this effort exceeds the economic and financial capacities of the country.

Indeed, Belgium intends to maintain, quite independent from the business cycle, a perfect monetary equilibrium. This has been attained at the cost of a drastic monetary reform realised immediately after the war. Since then the monetary and financial policy of Belgium

has never deviated from one rigid principle: a restrained credit policy and a budgetary policy limiting both ordinary and extraordinary expenditure to the fiscal resources and savings of the country and a fiscal policy which itself is severe.

Thus, of the total military burden of this year, one half, corresponding with consumption expenditure, will be covered by taxation and the other half, corresponding with investments, by borrowing.

Belgium is prepared to place her economic equipment at the disposal of EPU and NATO. However, she cannot accept the idea of sacrificing this economic function to her monetary status. This means that the international system of settlements should be perfected, either within or outside the framework of EPU.

THE IMPACT OF THE REARMAMENT ON THE NETHERLANDS

BY J. TINBERGEN

Professor of Econometrics in the Netherlands School of Economics and Director of the Central Planning Bureau
The Hague

1 - *Nature of the Problem*

It is the intention of any increase in defence programs that more goods and services are made available for the defence authorities. The problems created by such an increase may be divided in two groups: general and special problems. The general problems relate to the necessity that additional goods and services are required which represent an extra burden to the economy; the special problems arise from the particular nature of these commodities and the switches that may be necessary.

Further, a distinction may be made between problems for the world at large and problems for separate countries, in particular small countries. We start our discussion with a brief consideration of the general problems for the world at large.

The additional goods and services needed can be produced with a minimum of complications if ample unused productive capacity (both in equipment and in labour) is available. This in itself is not, however, a healthy phenomenon. In the present situation unused resources only exist to a small extent in most of the countries concerned. The problem then arises of pressing down civilian demand. This will have to be done by increasing taxes or by floating government loans, meaning that part of the country's savings are put at the disposal of the government. As far as these two sources of financing defence expenditure are not sufficient, there has been a frequent tendency to recur to inflationary financing. This means that the burden is laid rather arbitrarily on those groups of the population who cannot defend themselves against the price rise that is the consequence of inflation; in addition inflation implies a number of undesirable consequences in the domain of speculation. Therefore, this

method is generally and rightly considered to be a bad method, that should be avoided. It can only be avoided if the reduction in civilian expenditure, by the means mentioned, is carried through sufficiently rapidly.

So far for the general problems for the world at large. For the larger countries this is the core of the problem. It is in their own hands, to a large extent, to avoid inflation by equilibrating total (civilian plus military) expenditure and resources.

For small countries the problem is different. They are confronted with it in two different ways. Even if they would, within their own frontiers, equilibrate expenditure and resources, they might be faced with a problem of inflation, namely of "imported inflation". This will be the case as far as the other countries would be unable to equilibrate their economy. If in an important group of the other countries expenditure surpasses resources, a price rise will occur, in particular at the world's raw material markets, which will also affect the import price level of the smaller countries. The latter are therefore not only interested in a sound policy at home, but equally, or even more so, in a sound policy in the leading countries.

This dependency of the smaller countries on the policy of the leading countries has, however, a counterpart in the possibility, for these smaller countries, to "export" their own inflation, if their own policy would not be sound. Any inflation in a small country — of which the price level would be wholly determined by the world market — will reflect itself in a deficit in the balance of payments [1]), as far as the country concerned has sufficient monetary reserves or as far as the other countries are willing to finance this deficit.

So much on the general problem. The special problems may be said to be the problems of "conversion". They are problems of production, organisation and investment and of training. The defence program requires that these problems be solved as rapidly as possible. They are less accessible to a general treatment and will, therefore, be touched upon only in the factual account given below.

2 - *The Policy followed in the leading Countries*

Although the policy of the leading countries will be discussed in other contributions in this issue, something has to be said of it in

---

[1]) This may easily be seen in the following way. Let Y denote the country's national income, X its expenditure, I its imports and E its exports, then: $Y = X + E - I$ (1). Now the inflationary gap may be defined as the surplus of expenditure over income: $X - Y$; the balance of payments deficit $I - E$; it follows from (1) that $X - Y = I - E$. We shall, however, not go into the question on what conditions the definitions used are acceptable.

this paper, in order to make the position of the Netherlands understandable.

In the first stage of the defence program immediately after the Korean events, the sudden demand for increased defence expenditure as well as the general raw material scare, led to a boom in raw material prices that was not sufficiently under the control of the authorities. There was a very steep rise in prices which lasted until March 1951; then a gradual decline started until the end of that year, interrupted, in the later parts of the year, by small rises. This price movement was decisive for economic events throughout 1951, in most countries. For a country like the Netherlands, that has to import its raw materials, but only exports finished products, it meant, at the same time, a considerable deterioration of the terms of trade. The impact of defence expenditure on the Netherlands economy therefore consisted, first of all, of this deterioration of its terms of trade. Its extent may be illustrated by the following figures (cf. table 1):

In the middle of 1950 the index-numbers of import prices and export prices respectively amounted to 104 and 99 (1948 = 100) towards the end of 1951 they were 134 and 114 (1948 = 100). The ratio of import to export prices increased from 105 to 117; in order to pay for her imports of about *f* 9,8 milliard therefore at present an extra amount of exports is necessary of about *f* 1,0 milliard, or 5,2 % of national income at market prices.

3 - *The general economic Development in 1951 in the Netherlands*

The Netherlands is one of the smallest countries and had to face, therefore, the two aspects of the problem: the rise in import prices as well as the threat to internal equilibrium between expenditure and resources. In fact it had to face the problem of internal stability already for other reasons; the general postwar situation had brought with it many well known tendencies towards inflation. The struggle against balance of payments deficits therefore already pre-occupied the authorities as well as the general public since 1945. It may be stated at once that, to judge from the figures for 1951, the Netherlands succeeded in maintaining a balance between expenditure and income.

Table 1

WORLD MARKET PRICES AND IMPORT AND EXPORT PRICES FOR THE NETHERLANDS 1948—1951 (1948 = 100)

	1948	1949	1950	1951	1952	1948	1949	1950	1951	1948	1949	1950	1951
	Reuter index					Import price index				Export price index			
January	94,9	105,0	120,4	152,9	153,4	97	97	100	116	100	96	102	105
February	95,8	104,8	122,2	159,0	149,2	102	99	102	124	101	95	101	107
March	96,4	104,5	122,9	160,0		99	96	104	127	104	96	97	108
April	97,3	103,9	123,5	161,3		100	97	104	130	100	97	99	115
May	98,4	104,0	126,5	160,4		99	97	106	136	101	96	97	117
June	99,7	102,9	127,5	160,3		100	95	110	135	102	97	96	117
July	99,7	101,7	131,4	155,3		102	95	108	134	97	91	91	115
August	100,1	102,1	137,7	154,3		99	91	107	139	98	90	92	116
September	103,8	108,7	142,0	153,6		101	91	107	132	97	87	93	117
October	105,8	120,5	143,0	153,2		100	95	110	135	99	90	96	117
November	105,3	120,9	144,9	153,5		102	100	115	134	101	92	102	123
December	104,0	120,2	147,8	153,6		101	102	118	135	100	98	103	120

Table 2

PROVISIONAL ESTIMATE OF THE BALANCE OF PAYMENTS OF THE NETHERLANDS FOR 1951 IN BILLIONS OF GUILDERS

CURRENT ACCOUNT			
Exports (f.o.b.)	7,4	Imports (c.i.f.)	9,7
Invisibles	3,5	Invisibles	[a] 1,2
	10,9		10,9
CAPITAL ACCOUNT			
E.R.P.	[a] 0,5	Redemptions (governmental)	[a] 0,2[5]
Miscellaneous	0,1	Increase in foreign exchange reserve of the Central Bank	0,3[5]
	0,6		0,6

Partly this was due to the restrictive measures taken during that year; these will be described in some more detail in the next section of this paper. On the other hand, the movement of world market prices also contributed to some decline in activity in the second half of 1951, a decline that could be called cyclical, although it would seem better to call it a reaction on the incidental price rises mentioned in section 2. The heavy imports of raw materials for stocking purposes in the first half of 1951 were followed by low imports after August, which probably meant a depletion of stocks.

Table 3

IMPORTS [1] INTO THE NETHERLANDS IN MILLIONS OF GUILDERS IN 1949, 1950 AND 1951

	1949	1950	1951
January	464	581	791
February	401	520	769
March	476	612	869
April	438	643	821
May	427	662	936
June	442	691	950
July	410	627	905
August	390	626	793
September	407	654	708
October	435	739	773
November	452	700	677
December	554	699	682
Totaal	5296	7754	9674

[1] (c.i.f.) Excluding parcel post and diamonds.

As a third element, the fact that military expenditure lags somewhat behind the program contributed to the favourable development in the balance of payments towards the end of 1951.

4 - *Details on the Policy followed in the Netherlands*

The general argument may now be illustrated by a more detailed description of the economic policy followed during 1951 in order to meet the difficulties risen as a consequence of the defence programs abroad as well as at home. In order to place this historical account in the true perspective, it is useful to start with the situation in 1949 in which year the consequences of the devaluation of September 1949 had hardly any influence. In 1949 the Netherlands' economy almost was returned to a situation of equilibrium: the balance-of-payments deficit on current account only amounted to about 250 millions of guilders.

Table 4

BALANCE OF PAYMENT ON CURRENT ACCOUNT 1947, 1948, 1949 AND 1950 IN BILLIONS OF GUILDERS

	1947	1948	1949	1950		1947	1948	1949	1950
Exports f.o.b.	1,91	2,82	3,88	5,37	Imports				
Invisibles	0,61	1,04	1,31	1,62	c.i.f.	4,17	5,01	5,45	7,88
Deficit	1,65	1,15	0,26	0,89					
Total	4,17	5,01	5,45	7,88	Total	4,17	5,01	5,45	7,88

Table 5

EXPORTS TO SOME IMPORTANT COUNTRIES 1948—1950 IN MILLIONS OF GUILDERS

	1948	1949	1950
Belgium	422	507	722
France	216	272	240
Germany	160	410	1143
Great Britain	382	615	781

It is true that this was partly due to some incidental favourable factors on the recurrence of which could not be counted. Exports of dairy products were unusually favourable because of a drought in France and Belgium and exports to Germany were unusually high because of the one-sided liberalisation of trade in the second half year. The annual increase in productivity would, however, have made it relatively easy to eliminate the resulting balance-of-payments deficit in 1950 if not the devaluation and afterwards the Korean crisis had caused a powerful increase in import prices which in fact added — as stated already — an unfavourable influence of about one milliard of guilders during 1950. The balance-of-payments deficit therefore again rose to about one milliard of guilders (*f* 0,9 mld on transaction

basis and *f* 1,1 mld on cash basis). Towards the end of the year, therefore the Government was faced with the twofold difficulty, how to meet this new balance-of-payments deficit and at the same time to find the resources for an additional defence expenditure of about 500 million of guilders. Unfortunately at this very moment a minister crisis developed, the solution of which for purely political reasons took a longer time than was desirable as well as usual. It was only in March 1951 that a new government appreared before parliament largely consisting of the same persons as the old government. The program of the government was based on a thorough consideration of the two main difficulties of the country just indicated and announced the following measures:

a. a reduction in the general state expenditure of about 220 millions of guilders;
b. in addition a decrease of subsidies on food by about 275 millions of guilders;
c. acceleration of tax payments in order to reduce the arrears by an extra 200 million of guilders;
d. increase in taxes of about 250 million of guilders to cover half of the supplementary defence expenditure;
e. reduction of the civilian building program by about 300 million of guilders.

Some more details about the points *b, d* and *e* may be given. Since the end of the world war the Netherlands government was subsidising the prices of a number of foodstuffs or raw materials for foodstuffs as well as for other commodities in order to keep the cost of living down. Among these subsidies were subsidies on bread grains, on coarse grains, meat, milk, margarine, etc. In the case of milk one of the reasons for the subsidy was also public health. Some of these subsidies were variable in such a way as to keep the retail price of the corresponding food constant, as was, e.g., the case with bread. With rising world market prices of wheat there was, therefore, the danger that the subsidies would increase more and more and that their influence on state finance and, therefore, on monetary equilibrium would become more and more dangerous. In the years before 1951 subsidies have already been a subject of international discussion, e.g. with Belgium, where the opinion was maintained that they represent an impediment to free trade and fair competition, since they formed an artifical element in the pricing process. Although Belgium itself maintained subsidies on coal and had to pay considerable subsidies to its railways, which were running at a loss, it was nevertheless admitted also in the Netherlands that a further reduction was desirable and that such a reduction would be a further contri-

bution towards the realisation of Benelux as well as towards international cooperation generally.

Table 6 gives some more details on the tax program.

Table 6

PROPOSED TAX INCREASES (in mln fls).

1. Increase in the rate of the company tax	60
2. Increase in the rate of the income tax	20
3. Increase in the rate of the capital tax	15
4. Increase in the rate of the death duties	12
5. Limitation of depreciation facilities on future investments	10
6. Limitation of taxdeductions for children (inc. tax and cap. tax)	15
7. Alterations in turnover tax	75
8. Increase in the rate of the motor-vehicle tax	18
9. Increase in the rate of the excise on spirits	20
	245

The division of these 245 millions of guilders over direct and indirect taxation is — roughly speaking — fifty-fifty. The main increases concern the company tax and the turnover tax. The tax receipts, however, in 1951 will be influenced by these measures to a much smaller extent than the 250 millions of guilders mentioned above, because of legislative and technical reasons. The other half of the supplementary defence expenditure was to be covered by the issue of a government loan; this has taken place already during the second quarter of 1951.

Table 7

BUILDING PROGRAM FOR 1951 (Millions of guilders) [1])

	Original	After reduction
Buildings		
New works, rebuilding and additions		
dwellings	560,0	540,0
farms	65,0	56,0
other agricultural buildings	9,0	5,0
manufacturing industries	218,0	178,0
trade and transport	104,9	79,9
hospitals etc.	25,0	25,0
churches	15,0	15,0
schools	70,0	40,0
other special buildings	12,0	10,0
government buildings	11,0	15,0
Repairs - war damage	25,0	10,0
Repairs - non-war damage	36,0	10,0
Alteration	63,5	40,0
Sub-total	1214,4	1023,9
Roads and waterbuilding works	347,6	232,6
Grand total	1562,0	1256,5

[1]) Excluding military construction and minor maintenance and improvements.

Table 7 shows the reductions in the civil building program for 1951. As will be seen from these figures, heavy reductions were applied in particular to road building and water building works; the dwelling program was only reduced slightly. After July further reductions were added in view of the deterioration of the balance of payments. These led to a considerable degree of unemployment in the building trades towards the end of the year.

5 - *Wage Policy*

At the same time the government started new wage negotiations, which became necessary because of the double fact that the decreases in subsidies would probably raise the price level by about 5 %, whereas, since the last negotiations, another rise of 5 % had already occurred. So far, it had been customary for the last few years to change wages only with permission of the government and the Foundation of Labour, in which organised employers and trade unions are cooperating on social matters. Several times after 1947 general wage increases of 5 % had been approved of, because of preceding equal rises in the costs of living. Towards the end of 1950, when government and public opinion were already aware of the economic difficulties ahead, the government asked the advice of the Social Economic Council on wage policy for the near future. The Social Economic Council is an advisory body — at least for matters of general economic policy — composed of three groups of 15 members: one group being nominated by the trade unions, one group by organised employers and one group, consisting of independent experts, by the government. The Social Economic Council published its advice on February 16, 1951, and it was a remarkable fact that this advice was unanimously adopted.

The main argument in the report was that wage-and-price policy forms a part of the general economic policy and has to be therefore in accordance with this general policy. It must be based on the actual situation of the economy as a whole. The actual situation was that, in particular, the balance-of-payments equilibrium was continuously threatened, more so since towards the end of 1950 a new element, viz. the necessity of an increased defence program, presented itself. The various instruments of economic policy had therefore to be used in the first place to re-establish equilibrium. Monetary and fiscal policy should be the main instruments, although also certain selective forms of rationing could be considered. All the measures to be designed should have the tendency to avoid as much as possible the creation of new money, both on behalf of business life and on behalf of government. A decrease in consumption and

investment was therefore necessary in such a way as to make room for the increased defence program and for the necessary higher exports.

The report does not make a choice as to the proportion between consumption and investment reduction that would seem necessary. As examples it quotes 3 % reduction in consumption together with 20 % in investment or 5 % reduction in consumption together with 10 % in investment. These figures would have to become higher as far as the economic situation would deteriorate. The report advocates the continuation of a centralised wage policy and a system of control of the price level at large. Individual regulation of prices should only be undertaken where necessary.

The significance of wage and price policy is before all that it has an important influence on the competitive power of the Netherlands on the world market. There is no reason for a change in nominal wages if only import prices rise or if taxes are deliberately increased. A rise in import prices namely means a deterioration in the overall economic situation of the country and does not supply the country with goods that would be necessary for an increase in wages. If, on the other hand, export prices rise or if labour productivity increases there is the possibility of a wage increase.

On the basis of this report and considering the figures since then available on the general economic situation, the government decided that a 5 % reduction in consumption and a 25 % reduction in investment would be necessary. Consequently real wages should be kept on the basis of 95 % of real wages in September 1949. This point of view was accepted by the trade unions and has been decisive for real wages all through 1951.

6 - *Effects of the Program on the Netherlands' Economy*

An estimate of the effects of this program on the Netherlands' economy has been made in the annual publication of the Central Planning Bureau: Central Economic Plan for 1951. This estimate restricts itself to the effects to be expected during the calendar year 1951, which means that effects that only after some time will show were only partially included. As a matter of fact this is even true for the program in all its details, because of the simple fact that it was only announced and inaugurated during March. Some of the measures, however, were effected almost immediately, such as e.g. the decrease in subsidies and the subsequent revision of wages. Other measures, like the tax measures, had to be approved by parliament, which happened in the middle of the year. Still other measures, such as the reduction of investments, by their very nature

show a lagged reaction, which means that only a relatively small part of their effects could be expected for 1951.

The figures shown by the Central Economic Plan may be summarised below.

The essence of the table is to be found in the last two columns where the plan figures for 1951 are being compared with the prognosis given for the same year under the hypothesis that there would have been no change in the government's policy. As will be seen from the table, there is a reduction in consumption volume by

Table 8

CONFRONTATION OF RESOURCES AND EXPENDITURE IN 1950 [1]) and 1951 (prognosis and plan) [2])

	1950	1951		Increase (+) resp. decrease (—) plan 1951 vs			
				1950		prognosis 1951	
		prognosis	plan	volume	price	volume	price
	billions of Glds			%		%	
Resources							
1. National product at factor costs from:							
a enterprises	13,83	15,67	15,00	+ 6	+ 3	— 1	— 3
b. public authorities	1,30	1,43	1,37	— 2	+ 7	0	— 5
c. abroad	0,31	0,32	0,32				
2. Cost raising taxes minus subsidies	2,13	2,17	2,49				
3. Net capital import [3])	0,90	1,05	0,70				
Total resources	18,47	20,64	19,88				
Expenditure							
4. Consumption of:							
a. households	12,35	13,77	13,30	— 1	+ 9	— 4	0
b. public authorities	2,52	2,81	3,17	+ 15	+ 9	+ 16	— 3
5. Net investment [4]) of:							
a. enterprises:							
1. fixed assets	1,90	2,17	2,01	— 5	+ 11	— 6	— 2
2. stockpiling	1,52	1,56	1,20	— 27	+ 11	— 21	— 2
b. public authorities	0,18	0,33	0,20	0	+ 11	— 37	— 2
Total expenditure	18,47	20,64	19,88				

[1]) Preliminary figures.

[2]) The accuracy of these figures is smaller than the number of decimal places suggests.

[3]) Total loans and donations from and to foreign countries liquidation of assets and outrun of reserves, (total current account of the balance of payments).

[4]) The depreciation allowances of enterprises in 1950 and 1951, prognosis and plan, amount to 1.66, 1.93 and 1.88 milliards of Glds and the gross investments of enterprises therefore resp. 5.08, 5.66 and 5.09 milliards of Glds.

For the public authorities the same figures are resp. 0.34, 0.39 and 0.39 milliards of Glds and 0.52, 0.72 and 0.59 milliards of Glds.

4 % and a reduction in net investment of the government bij 37 %, of stockpiling by 21 % and of investment in fixed equipment by 6 %. It is this latter item in particular which is considerably less than the decrease of 25 % which the government took as a directive for investment as a whole. It was not, however, the intention that all groups of investments should be reduced to the same degree; the government wanted to maintain as much as possible the level of investments in new industries. In addition it is clear that exactly in this sector of the community only lagged reactions are to be expected.

As was already observed, the actual figures for 1951 now available show that, as a consequence of the movement of world market prices, investment in stocks declined even more than was foreseen and even general activity declined. This explains the very favourable situation of the balance of payments for the second half of 1951. There are elements in this development which, in their turn, will only be temporary, however.

7 - *Problems of Switching over of Production*

As already mentioned in section 1, the problem of the defence program is not only one of increasing total production, but also of switching over from one type of good to other types. In the big industrial countries it is the conversion of metal industries that is paramount. In a country like the Netherlands, where a considerable part of production is devoted to semi-luxuries, a switch of another nature may be necessary. Also, as a consequence of the increased balance of payments pressure, a switch from home market to export goods will be necessary. Whereas the problems of individual commodities are mostly technical, there is a general economic aspect in this latter switch. Many smaller enterprises, accustomed only to produce for the home market, will not be able at once to sell their products abroad. They have not got the contacts and the sales organisation for exporting their products. It is one of the problems given most attention to by the Dutch government, to promote exports by smaller firms.

8 - *Further Prospects*

From the foregoing it will be clear that very much depends on the further development in the world market as to (a) prices and (b) availability of raw materials. Any serious increase in prices will again bring the western democracies in difficulties, because of the resulting deterioration of the terms of trade. For this reason it is very much to be hoped that international cooperation in the stabilisation of raw materials prices will be more effective in the future

than it was so far. Plenty of schemes have been worked out and are available since the discussion of the I.T.O. charter took place. It is no longer a question of technical possibility; it is a question of the preparedness of the governments to act.

A second important point is the future availability of raw materials. Concern has been expressed in various quarters about the possibility that the rate of increase in production of manufactured goods will surpass the possible rate of increase in the production of raw materials. If so, great difficulties also from this point of view might threaten the western countries. The volume of employment has to be kept on maximum levels if the present rate of consumption is to persist notwithstanding the armament program. Unemployment should be avoided both for economic and for social reasons.

For the small countries there is another factor that may be of great importance to their stability under an increased defence program. The increased tensions in the international economy will lead to the necessity of more regulations. In the field of prices this was already emphasised. Regulations in the realm of trade may be also necessary. Every period of war economy is characterised by such measures. Care should be taken, however, to design them in such a way as not to destroy more than is absolutely necessary the peace-time structure of international markets. Autonomous actions of separate countries in the defence of their own balance of payments should be avoided as much as possible and cooperation should create the warrants that all interests concerned are taken account of. The technique of cooperation developed in painful experiences should not suddenly be eliminated. It is to be hoped that cooperation in the field of defence will remain accompanied by cooperation in the purely economic field.

LES RÉPERCUSSIONS DU RÉARMEMENT SUR LES PAYS-BAS

RÉSUMÉ

Le problème qui est à la base d'un programme de défense nationale consiste à procurer les biens et les services nécessaires pour assurer cette défense. Cela implique l'obligation d'élever la production ou de faire baisser la consommation et de diminuer les investissements. Le premier cas se présente seulement si le chômage règne. Lorsqu'il y a plein emploi, la seule possibilité consiste à réduire les dépenses réelles. Pour les grands pays cela constitue le problème principal. Pour les petits pays, le problème se présente sous deux aspects. Même si ces pays pouvaient éviter l'inflation, il peut se produire qu'une inflation étrangère soit „importée". Cela dépend de la politique économique des grands pays, d'où la grande importance de cette politique pour les petits pays. D'autre part, il est possible, pour les petits pays, d'„exporter" leur propre inflation sous la forme d'un déficit de la balance des paiements, si un grand pays est disposé à leur procurer de l'aide ou des crédits.

En 1951 les grands pays n'ont pas réussi à éviter toute inflation: une hausse considérable s'est produite des prix mondiaux des matières premières qui a duré jusqu'au mois de mars 1951. Après cela, les prix ont fléchi. Il en est résulté une désagrégation considérable des „terms of trade".

Les Pays-Bas ont réussi en 1951 à maintenir l'équilibre monétaire et, par conséquent, l'équilibre de la balance des paiements. Celle-ci a cependant présenté d'importantes variations: jusqu'au mois d'août elle a marqué un déficit considérable; ensuite, les bonis se sont accumulés. Quoique ces mouvements soient dus principalement aux fluctuations des prix mondiaux, la tendance générale est favorable et due probablement à la politique rigoureuse de compression des dépenses nationales. Le programme du gouvernement en mars 1951 prévoyait les réductions suivantes:

a. une diminution de 220 millions de florins sur les dépenses ordinaires de l'Etat;

b. une diminution des subventions économiques d'environ 275 millions de florins;
c. une accélération des paiements des impôts afin de réduire d'environ 200 millions de florins l'arriéré du rendement;
d. une élévation des impôts de 250 millions de florins;
e. une réduction, dans la mesure de 300 millions de florins, du programme civil de construction.

La diminution des subventions économiques a causé une hausse du coût de la vie de 5 %, hausse qui n'a pas été compensée. Les syndicats ont accepté cette baisse du salaire réel eu égard à la situation difficile du pays.

THE IMPACT OF THE REARMAMENT ON SWEDEN

BY GUSTAV CEDERWALL
Economist in the Institute for Economic Research in Stockholm
Stockholm

I - *History.*

In order to provide a background for a discussion of present economic problems connected with defense expenditure in Sweden, a few remarks must be made about the historical development. Since the end of the last century Sweden's defense system is based on universal military training of all adult men. Some steps towards disarmament were, however, taken after World War I. The permanent defense organisation was reduced by a decision of the Parliament in 1925, actual defence expenditure showed a declining trend, reaching a low in the first half of the 1930'ies. A political commission was set up to plan for a further reduction by this time, but when it had finished its work, the international situation had changed. The new organisation, adopted by Parliament in 1936, on the contrary meant an expansion. During the following years, the planned expenses were much exceeded and deliveries of defense material was speeded up. This reinforcement was further extended after the outbreak of World War II. A partial mobilization took place, during certain periods widened to a general mobilization. Production of weapons and military equipment of all kind was largely increased. In the summer 1940 nearly half of the capacity of the textile industry was occupied for defense orders and for some parts of the mechanical and engineering trade this proportion was still higher. In this branch, however, military production continued on a very high level all through the war, although with a change in emphasis from the first months' concentration on munition and weapons which could be delivered almost immediately to a proportionately higher importance of heavy equipment for which the production process was longer. During the whole war period something like a third of the engineering industry was working on defense orders. On the average roughly ten per cent of the working population was mobilized and total defense expenditure

reached the order of magnitude of a quarter of the national income.

During the war Parliament also adopted a new defense organisation, intended to be set up on a permanent basis. This organisation, of 1942, is still the basic framework of Sweden's defenses. After the armistice a demobilization was carried out and pressure to aquire military equipment was reduced, but contrary to what happened after World War I, no disarmament or even reduction of the defense organisation took place. As the country had managed to keep out of the war, the materiel produced was largely preserved undamaged. Thus Sweden's defense was in fairly good order when the international tension again increased a few years ago. The defense organisation is regarded as rather well balanced in relation to the country's situation and its economic resources. Adjustments are continously made here and there, new weapons are introduced and personnel is called up for refreshing and retraining courses. This increases the degree of preparedness.

In this introduction the attention of the reader may also be drawn to the fact that Sweden sticks to its historical policy of neutrality. As the country has succeeded in being left out of war for nearly a century and a half, a vast majority of the people puts its faith in a policy of neutrality. The Swedish foreign policy aims at keeping the country out of future armed conflicts. Even if the probability of success may be small, it is regarded as a chance worth taking. The primary object of the defense organisation is to increase this chance in accordance with the simple rule: the more an attack costs, the less likely it is. Thus neutrality does not mean defeatism. If her freedom is in danger, Sweden will defend herself to the utmost.

II - *The Size of the Defense Expenditures.*

The historical scetch above has been intended to lead up to this thesis: the economic consequences of rearmament in Sweden do not present themselves as problems connected with a rapid expansion of military expenditure over a few years time to an extremely high level — such problems were experienced in Sweden at the beginning of World War II — but as problems of a more long-run character: consequences of permanently devoting a higher proportion than in any previous time of peace of its resources to defense purposes. This discussion requires quantitative precision.

The analysis below will be based on the statistics assembled in Tables I and II. In passing some remarks must be made about the significance of the figures, and this makes necessary a rather technical note about budget practice and national income statistics in Sweden.

In the Central Government budget a distinction is made between current and capital account. In principle all expenditure giving a

lasting return — whether "productive" in any specific sense or not — should be included in the capital account. On the other hand, the current account is charged with amortization and interest payments on every such capital asset, calculated according to rather conservative rules. One should therefore look for military expenditure both on the current budget, mainly under the heading of the Ministry of Defense, and on the capital budget.

Particularly in this field, the distinction between current and capital items is rather arbitrary. The Swedish administration tends to include as current expenditure a good deal of what an economist might like to regard as capital outlay. The capital budget is charged mainly for the construction of military buildings and airfields etc., while the bulk of the military expenditure is to be found on the current budget. In recent years, for instance, an economist with a rather wide concept of investment would have regarded the defense expenditure in Sweden as rather equally divided between current and capital items, but the budget registered something like $^4/_5$ of them as current outlay. As this distinction is so arbitrary, no further use will be made thereof. — As to amortization charges, it follows from what has just been mentioned that they are rather small in this field. In the budget they are not included under the Ministry of Defense.

Another remark about Swedish budget practice is worth making. There are often considerable sums passed on from one fiscal year to another in the form of unspent appropriations. This is partly due to the fact, that funds are often appropriated in the budget when an order is placed or plans adopted to carry out certain works, while the actual spending may come much later if delivery periods are long or the intended work cannot be started without delay. Such unspent appropriations may accumulate to considerable amounts and may be found both on the current and on the capital budget. The closed accounts for a fiscal year include only what has been actually spent. The proposed and the adopted budget on the other hand include only new appropriations. A warning must therefore be made against a direct comparison between closed accounts and budget plans. Especially in the field of defense expenditure, large orders were placed during the war and first post war period and unspent appropriations were accumulated up to amounts even exceeding one years total military outlays. During the last few years deliveries have been speeded up and some of the appropriations used, but the remaining reserve is still considerable. Even if new appropriations were cut in a budget proposal to-day, actual expenditure might go on increasing.

These explanations are given to those who might want to go to Swedish budget statistics and try to reconcile figures from such sources with those quoted below. The latter are of course based on budget

statistics, but they are taken from the rearrangements made in connection with the establishment of national accounts.

It should further be noticed that the figures for defense expenditure quoted in this paper do not include those for civil defense nor those for strategic stockpiling.

The definitions used for the national accounts vary from one country to another in spite of the efforts made for a unification, for instance by U.N. and O.E.E.C. The Scandinavian countries use a very wide concept of gross investment, including maintenance and repair. For the purpose of analysis of economic changes a good deal can be said in favour of the Scandinavian concept. In spite of this and for the sake of comparability, I have tried to adjust the Swedish figures to what corresponds to concepts used in the United States and Great Britain and within the O.E.E.C. Accordingly maintenance and repair in private and public enterprises has been excluded from gross investment as well as from gross national product. Maintenance of public investments has been regarded as part of public consumption.

Furthermore, military investment has according to O.E.E.C. tradition also been regarded as public consumption instead of investment.

Even with these two adjustments there are still some differences between concepts used for Sweden and definitions used by the O.E.E.C., but these differenses seem to be of only minor importance and can here be disregarded.

All figures quoted are given at market prices. Figures for gross national product at factor cost are of course available according to the Scandinavian concept. The adjustments mentioned above are made, however, at market prices and could only approximatively be done in terms of factor costs. For my present purpose — I am going to compare the part of the gross national product used for various purposes — I think the figures at market prices most relevant.

No figures are available for net investment, net national product or net national income. The definition of amortization creates difficulties and the practical possibilities to calculate anything theoretically acceptable are limited. I admit, however, that in some connections, for instance when discussing the burden of taxation, it would have been desirable to use a measure for *net* national income.

The figures in Table I are given in million kronor at current prices. No attempt has been made here to convert the figures to constant prices. Instead the various items are expressed in per cent of the gross national product in Table II, which thus shows the relative development. The figures for 1951 are only provisional and not strictly comparable to those for previous years and the figures for 1952 are, of course, mere guesses.

TABLE I

GROSS NATIONAL PRODUCT, INVESTMENT AND CONSUMPTION

Million kronor, current prices

	1938/39	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Gross national product [1].	11.960	21.830	23.250	26.110	27.220	29.120	34.770	38.500
Gross investment [2] . .	2.300	3.970	5.260	5.180	4.800	5.240	7.600	8.000
Private consumption . .	8.450	15.100	16.350	17.830	18.130	19.600	21.500	24.000
Public consumption [3] .	1.250	2.860	3.080	3.510	3.790	4.090	5.170	6.000
of which: defence . .	270	900	850	930	1.020	1.170	1.580	2.000
Foreign balance . . . . (import surplus — export surplus +)	—40	—100	—1.440	—410	+500	+190	+500	+500

1) Excluding maintenance and repair.
2) Excluding maintenance and repair and military investment, but including stock-piling.
3) Including military investment.

TABLE II

GROSS INVESTMENT, PRIVATE AND PUBLIC CONSUMPTION IN PER CENT OF GROSS NATIONAL PRODUCT

	1938/39	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Gross investment .	19.2	18.2	22.6	19.8	17.6	18.0	21.9	(21)
Private consumption	70.6	69.2	70.3	68.3	66.6	67.3	61.8	(62)
Public consumption .	10.5	13.1	13.2	13.4	13.9	14.0	14.9	(15.5)
of which: defence	2.3	4.1	3.7	3.6	3.8	4.0	4.6	(5.2)

The figures in Table II do not add up to 100 because of the foreign balance. The difference is particularly important for 1947 when there was a very large import surplus.

III - *General Characteristics of the post-war Situation.*

In commenting on the information assembled in the two tables, it must first be stressed that 1938/39 is *not* fully representative of pre-war conditions. It was a boom year, with probably a higher level of investment than "normal" for the inter-war period. As was shown in the introductory historical scetch, it was a year of increasing armaments. In absolute amount, the average defense expenditure for the last decade before World War II was probably only about half the 1938/39 figure and the proportion of the gross national product can not have exceeded 1½ per cent during this period.

The tables bring out some outstanding features of the post-war years.

First of all, what is here called public consumption has taken a considerably higher proportion of the country's resources than before the last war. Its share of the gross national product has increased by 50 cent roughly from 10 to 15 per cent. This results from an expansion of the administration and more particularly of what might be called collective consumption: schools, hospital, communications and local authorities' services. The heavier defense organisation also plays its part, but the increased military expenditure only accounts for not quite half of the increase in public consumption.

Secondly, the level of investment has been very high over the post-war period. The average proportion of the resources devoted to investment is for the whole post-war period covered by the tables, i.e. 1946-51, even higher than it was in 1938/39, the last boom year before the war. Furthermore, the rate of investment has been limited by direct control over a large part of the investment, especially activity in the field of building and general construction. Those controls have been part of an anti-inflationary economic policy,

designed to keep the total claims on the resources within the limits of what has been available.

The high level of investment indicates that the Swedish economy has been in a period of exceptional expansion since the war. It might have been interesting to discuss the reasons for this. There may have been some backlogs from the war period, although Sweden did not suffer any direct damage during the war except for the sinking of half of its merchant marine. The constant threat of inflation during the post-war years may have stimulated investment. The high taxation of net profits, combined with rather liberal rules for amortization allowances, has also meant an incentive to invest. To a considerable extent the investment requirements may also have been connected with the redistribution of income that has taken place. Economic progress and income distribution are certainly interrelated and further investigations of their connections would be highly desirable. It cannot be overlooked, that countries where the equalisation of income has gone furthest also are those where economic progress is particularly rapid. It might be discussed what is cause and what is effect: whether it is the equalisation of income that has stimulated progress or the progress that has made the income equalisation possible. It may have worked both ways.

The third feature of the postwar situation is the relative decline in private consumption, a decline certainly not in standard of living — there is on the contrary a quite considerable rise — but in the proportion of the country's resources devoted to private consumption. This relative decline is the more remarkable, as there certainly were backlogs from the war period to make good. Furthermore one should have expected the redistribution of income that has taken place to result in a higher propensity to consume. In this connection the year 1951 should perhaps be disregarded as being quite abnormal: the rapid improvement in terms of trade brought exceptional and unexpected profits to some export industries, while real wages on the other hand fell slightly.

The high level of investment and of public consumption together with the redistribution of income has quite naturally lead to a permanent—though not all the time equally strong—inflationary pressure. This can be regarded as resulting from a resistance on the part of the consumers to accept the relative reduction of consumption or it can be regarded as resulting from the difficulty of financing the high level of investment.

IV - *The Task of fiscal Policy.*

Financial policy in the limited sense, i.e. budgetary policy, has had a threefold task in the post-war period. It has, first of all, had to

provide finance for the greatly expanded public consumption, including the higher level of defense expenditure. The relevant information on this point has already been given above.

It has, secondly, had to finance a greatly expanded social policy. Public consumption has in the national accounts been taken to include only central and local government expenditure on goods and services. It does not include transfers of income, in which field a remarkable development has taken place. As in many other countries, large schemes for social security were adopted in Sweden in the first years after the war. The old age pension system, founded in 1912 and remodeled in the 1930'ies, was greatly expanded; its total costs rose from 126 million kronor in 1938/39 to 750 million kronor in 1949/50. Furthermore family allowances for all children were introduced, now costing about 500 million kronor a year. Other parts of the system were also extended. The central government's expenditure for social purposes has thus reached a level of about 1.500 million kronor a year, or nearly ten times as much as before the war (while the cost of living has roughly doubled).

Thirdly, budgetary policy has had to take account of the investment requirements. There are very large public investments. But I am not primarily referring to these. In Sweden, the idea of the Central Government budget as a balancing factor in the whole economy has found a rather general acceptance. With the very high propensity to invest, both privately and by public authorities, and with the inflationary pressure connected therewith, efforts have been made to create as large a public saving as possible, i.e. a large surplus of ordinary income over expenditure on current account. It has sometimes been found convenient to put the argument in favour of such a surplus in the form of a reference to the need to finance public investment, but the argument is in fact much wider. With the organisation of the Swedish capital market, there is no difficulty to raise funds for public investment; in this respect the problem is of course a different one in countries where there is no properly functioning capital market.

Against the background indicated in section III above, it is understandable that the creation of a large surplus on current account in the budget has been a part of the antiinflationary policy in Sweden. Such a surplus has existed for all the post-war years, and — although fluctuating a good deal — been of considerable importance. Its size generally emerges as a result of movements of both income and expenditure, which never can be fully correctly forseen. In the current fiscal year, 1951/52, the surplus in the Central Government budget is for the present expected to exceed 1.000 million kronor.

For all the three reasons mentioned above, it has been necessary

to raise the level of taxation quite considerably. This is a point where it would have been desirable to make a comparison between the level of taxation and the net national income. As indicated above, such a comparison is unfortunately not possible. We have to use the gross national product as our yardstick also in this field.

Direct taxation has about doubled in relation to the gross national product since before the war. In 1938/39 central and local government taxes on income and fortune were about 8 per cent of the gross national product, in recent years it has been about 15 per cent. In relation to net income the percentages would be some units higher. Indirect taxes gave before the war about the same yield as direct taxes. They have also been raised and a number of new such taxes have been introduced. The yield of all the indirect taxes taken together has, however, not risen as much as that of direct taxation. Thus the relative importance of direct taxation has increased.

This change in emphasis is, of course, partly intentional. Taxation has deliberately been used as a means to alter the income distribution. The Government has been opposed to the taxation of basic consumption goods. A general turn-over tax on practically all retail sales, introduced during the war, was abolished 1947. Indirect taxes are levied on alcoholic beverages, tobacco and a number of luxuries or semi-luxuries. Direct taxation was remodeled after the war and the progressiveness was made much streeper than before.

Nevertheless it should not be overlooked that a very high and progressive tax on income and a high taxation of net corporate profits have certain disadvantages.

The progressive tax on personal income implies a very high marginal tax: of any income increment a fairly high proportion has to be paid in tax. Already for an ordinary worker, this proportion reaches about one quarter. For a white collar worker it is perhaps about one third. For higher income levels it increases fast up to a maximum, fixed through special rules, of 80 %. Much discussion of this system has taken place. It is generally recognized that it may to some extent hamper the desire to work, as so much of any additional earning is taxed away. It is, however, difficult to appreciate the importance of this argument. Recently a proposal has been made by a political committee to make the income taxation proportional within income brackets covering the working and part of the middle class population and thus a large proportion of the number of tax payers.

Company net profits were before the war generally taxed to the extent of about 10 per cent to local government and 10 per cent to central government. Now the rate of taxation is still about 10 per cent to local government, while the central government taxation has been raised to 40 per cent. Thus about one half of net company profits

is taxed away. This rather high level of taxation is however combined with rather liberal rules, permitting a transfer of income from one year to another. Thus there is a "free" amortization allowance for machinery and inventories: such assets may be written off as quickly as it suits the firm. There is of course a limit: only the orginal cost may be written off and only once. But with a continual expansion an enterprise can use the amortization to postpone taxation of part of the net profit from year to year.

This system of high taxation of net profits seems to stimulate investments and expenditure as half of the cost would otherwise have to be paid in taxes. Combined with the expectation of further price increases which has prevailed in the post-war period, the profit taxation has provided a special incentive for investment. In 1951 and 1952 a temporary tax on certain investment expenditures has been levied in order to counteract such investments. Here again it is difficult to judge the long run effects. A high investment activity is of course in itself a necessary element in economic progress and therefore most desirable. It may even be worth accepting such a level of investment at the cost of some inflationary pressure. But it is also desirable not to disturb a reasonable scale of priority between different kinds of investment, a disturbance which may result from the uneven effects of the present system of taxation.

In this connection the question of reshaping the taxation of company profits has been raised. It might be desirable to tax gross profits or certain kinds of gross expenditure instead of net profits. In an inflationary period such a tax may restrict instead of stimulate expenditure. In a period of overfull employment, arguments can be put forward in favour of a tax on employment (it should be noted that employers in Sweden pay only a very small part of the costs of the social security system).

V - *The Problem of social Progress.*

Reference has already been made above to the redistribution of income that has been carried out in Sweden after the war. This has resulted from very much increased cash payments particularly in the form of old age pensions and family allowances for all children combined with a more steeply progressive direct taxation. The full employment has also led to a relative improvement in the wage level for such categories of workers who used to have particularly low wages. The war and post-war period has thus lead to considerably improved conditions for workers on farms, in forests, etc. A further equalisation of real income without inflationary dangers is difficult to achieve as direct taxation cannot be further increased without serious disadvantages. This has already been mentioned above.

There is however another aspect on which I should like to insist. Every kind of redistribution of income in cash is in itself a barren measure. What is of importance is the possibility to satisfy existing real needs. The part of the Swedish standard of living where a further improvement is particularly needed is no doubt the field of housing. Through the control over rents and building activity exercised over the last decade houses have become relatively cheaper compared to nominal income. A great number of Swedish families would like to aquire better dwellings, particularly more space. In spite of the rather high level of construction there is a scarcity on the housing market. Because of other investment requirements it has for some years been regarded as impossible to construct more new homes without serious inflationary dangers. There are however also other limitations, particularly in the supply of labour. Workers have been deliberately directed to export industries. With the prevailing full employment it is hard to find workers for an expansion in the field of building.

This is not only a question of housing. Further improvements in the Swedish standard of living would under present conditions probably to a considerable extent take the form of collective consumption, which again raise claims on the building and construction activity. Improvements in the field of education require above all schools and teachers. A better care of the sick means more doctors, nurses and hospitals.

It is even possible to go one step further. More houses, schools, hospitals again mean more roads, communications and all other things necessary for modern communities. Thus social progress is intimately bound together with a large scale programme of public investment (again an aspect of the relation between income distribution, progress and investment referred to previously in this paper). And for all this the country's total resources do not seem to suffice. It is necessary to forego something which is regarded as less important, it is necessary to use some scale of priority.

VI - *Long and short run Problems.*

Now it is time to draw some conclusions. It has been stated at the beginning of this paper that the economic consequences of defense expenditure in Sweden are mainly long run problems. They are problems connected with the keeping of defense expenditure on a permanently higher level than ever before, of devoting year after year a large proportion of the country's resources to the defense.

Such expenditures are in one respect similar to investment. They imply an activity which gives rise to earnings but not to goods on which such earnings can be spent. But contrary to what is the case

with respect to investment, they do not result in a future increase in the national product.

The higher defense expenditures therefore do not only mean that part of the resources are withdrawn from other uses. They require finance by taxation or saving. In a period when investment requirements have already been high, they have led to additional financial pressure, necessitating a higher level of taxation, a limitation of productive investment and implying inflationary dangers.

All this is in principle true for any country. The analysis given above has been intended to indicate the extent and nature of the problem for Sweden in the post-war period. The result of the analysis can of course also be expressed the other way round. If defense expenditure had been lower, there would have been less of inflationary pressure, taxation of the same height would not have been required, there would have been more room for investment and particularly there would have been more public investment, a prerequisite of a more rapid social progress.

The information assembled in section II above seems to show that there is also a short run problem. As in so many other countries — although not to the same extent — there is a quite considerable increase in defense expenditure in the last few years. I have deliberately avoided to treat the consequences of this increase in order to put emphasis on the long run problem which I regard as the most important in the case of Sweden and where the problem may be rather different from that of other countries. In concluding this paper, a few words may nevertheless be added on the short run problem.

For most of the Western European countries the last years rearmament has meant a considerable burden. To this has in many cases been added the consequences of a serious deterioration of the terms of trade, sometimes representing a still heavier burden than rearmament itself. Furthermore some of those countries have had to make additional efforts to close a gap in their balance of payments, as the extraordinary foreign assistance is coming to its end.

In the case of Sweden the increase in the defense burden is — for reasons given in the introduction — much smaller. Furthermore, being a raw material producer, she has been fortunate enough to see her terms of trade improve from 1950 to 1951. Although a worsening in 1952 may well occur, it is hoped that the terms of trade will still not be worse than in 1949 or 1948. Thirdly, Sweden's balance of payments on current account has for some years already shown a surplus, and the foreign exchange reserve has been increasing. Even if the reserve is still regarded as much lower than is desirable, there is no gap to close. If the terms of trade continue to be favourable, part of the gain will be used for an improvement of the reserve.

For all these reasons, the planned increase in defense expenditure will take only part of the increase in domestic national product and the gain on the terms of trade. The global economic effects are therefore limited. The special financial problems need not raise very grave concern.

There is, however, one special problem. Increased defense expenditure means in the present situation above all increased orders to the engineering industry which is already fully occupied. It is difficult to recruit more labour. It is difficult to get steel, especially sheets, copper and other metals. The immediate, short-run problems are therefore connected with special bottle-necks. There may also be a direct competition with exports.

All these short run difficulties are wellknown in other countries where they often present themselves in much more acute form. It should, however, again be emphasised that the reason why the immediate adjustment is perhaps easier in Sweden's case than for many other countries is the fact that Sweden already for a number of years has kept her defense expenditures on a relatively high level. Sweden has permanently shouldered a heavy burden. It does not become less heavy because it is not now within a short period sharply further increased. It is a burden felt in the form of reduced economic progress as explained above. But that is the price of the chance of living in peace and freedom which the Swedish people regards as worth paying.

LES RÉPERCUSSIONS DU RÉARMEMENT SUR LA SUÈDE

RÉSUMÉ

Après la II° Guerre mondiale, il n'y a pas eu de désarmement en Suède. Le plan d'organisation adopté par le Parlement en 1942 reste le cadre de base de la défense nationale en Suède. Cependant, des réajustements sont opérés continuellement ça et là, de nouvelles armes sont créées et le personnel est convoqué pour des périodes de mise au point et de réentrainement.

Dès lors, les conséquences économiques du réarmement suédois ne posent pas les mêmes problèmes que si elles étaient fonction d'une rapide élévation de dépenses militaires réparties sur peu d'années et atteignant un niveau très élevé. Elles ont un caractère de plus longue durée. Elles résultent principalement d'une affectation permanente des ressources du pays à des buts militaires dans une proportion plus forte que celle qui n'ait jamais existé dans le passé dans aucune période de paix.

La section II donne quelques chiffres relatifs au volume des dépenses militaires par rapport au produit national brut pour une année d'avant-guerre et toute la période d'après-guerre. Le texte contient quelques références à la technique budgétaire suédoise et à la comptabilité nationale. Les dépenses militaires doivent être dégagées à la fois du budget courant et du compte capital et il a été tenu compte des dépenses faites sur des crédits antérieurs. La comptabilité nationale a été spécialement présentée pour permettre une comparaison avec les modèles internationaux, tels que ceux en usage à l'O.E.C.E. C'est ainsi que le poste „entretien et réparation" a été exclu à la fois du produit national brut et de l'investissement brut. Toutes les dépenses militaires ont été traitées comme une consommation publique.

Les dépenses militaires — à l'exclusion de la dépense civile et du stockage de produits stratégiques — représentent actuellement en Suède environ 5 % du produit national brut.

Les caractéristiques générales de la situation d'après-guerre en Suède ont été les suivantes:

a - un pourcentage beaucoup plus élevé des ressources nationales — 15 % au lieu de 10 % avant-guerre — a été consacré à la consommation publique; la moitié de ce pourcentage représentant les dépenses militaires accrues et le reste les dépenses de l'administration, des écoles, des hôpitaux, des communications et des services des autorités locales.

b - le niveau des investissements a été très élevé pendant toute la période d'après-guerre, plus élevé même qu'en 1938/39, dernières années de prospérité avant la guerre. Ceci est le signe d'une expansion économique exceptionnelle, quelque peu en relation avec la redistribution du revenu qui a eu lieu.

c - une diminution dans la part des ressources nationales consacrée à la consommation privée s'est produite. Bien que le niveau de vie se soit élevé, il y a eu une certaine résistance à cette réduction relative et des difficultés ont été éprouvées pour financer le niveau élevé des investissements. Ceci a entrainé une pression inflationniste permanente quoique de force inégale suivant le moment.

La politique financière a dû pourvoir à une consommation publique largement développée, à la redistribution du revenu national — les dépenses du gouvernement central pour des buts sociaux sont près de dix fois ce qu'elles étaient avant-guerre — et contribuer à financer les investissements au moyen d'un large surplus prélevé sur le compte courant. Le taux de la fiscalité a dû, en conséquence, être relevé très considérablement.

Le relèvement relativement le plus important concerne les impôts directs rendus également plus progressifs. Il se peut qu'il y ait des inconvénients à taxer lourdement toute augmentation de revenu comme ce système l'implique: l'impôt est déjà de 25 % pour l'ouvrier et environ de 30 % pour l'employé. Les bénéfices nets des sociétés supportent un impôt d'environ 50 %. Combiné avec des règles d'amortissement assez libérales, ceci aurait pu stimuler les investissements qui ont dû être entravés par d'autres moyens.

Un progrès social considérable a été accompli grâce au plein emploi et à la redistribution du revenu national au moyen de retraites de vieillesse, d'allocations familiales, etc... financés par des impôts directs rapidement progressifs. Etant donné que les impôts directs ne peuvent être augmentés sans de sérieux inconvénients, un accroissement des progrès dans ce domaine trouve une limite. Ceci cependant ne pose pas seulement un problème de financement mais un problème de disposition des ressources réelles. L'amélioration du niveau de vie suédois exigerait un plus grand nombre de logements. Des améliora-

tions en matière d'enseignement consisteraient avant tout à accroître le nombre des écoles et des professeurs. Un service de santé plus perfectionné réclamerait encore plus de médecins, d'infirmières et d'hôpitaux. Et ainsi, à nouveau, faudrait-il plus de routes, de services de communications et de tous les autres éléments nécessaires aux communautés modernes. Le progrès social est, on le voit, intimement lié à un vaste programme d'investissement public.

A une époque où les besoins de l'investissement étaient déjà considérables, un budget militaire élevé a entraîné une charge financière plus lourde, nécessitant un accroissement de la fiscalité, une limitation des investissements productifs et impliquant enfin tous les dangers de l'inflation. Si de telles dépenses avaient été moindres, la pression inflationniste eût été plus faible, un taux aussi élevé d'impôt n'aurait pas été indispensable. Une marge plus grande aurait été laissée aux investissements et notamment aux investissements publics qui sont à la base d'un progrès social plus rapide.

Les dépenses militaires se heurteront à brève échéance à des goulots d'étranglement particuliers surtout dans l'industrie mécanique qui marche déjà à plein.

Il est difficile de recruter plus de main-d'oeuvre et d'obtenir l'acier, le cuivre et les autres métaux. Ces problèmes sont familiers aux autres pays. Leur solution immédiate est peut-être plus aisée en Suède mais seulement parce que ce pays a depuis de nombreuses années déjà maintenu ses dépenses militaires à un niveau relativement élevé. La Suède a supporté de manière permanente un lourd fardeau: il ne s'allège pas du fait qu'il ne s'accroît pas rapidement dans une courte période de temps. Ce fardeau se traduit par une réduction du développement économique. Mais, tel est le prix qu'une grande majorité de notre peuple considère qu'il est juste de payer pour vivre dans la paix et la liberté.

THE IMPACT OF THE REARMAMENT ON DENMARK

BY ERIK IB SCHMIDT

Economic Adviser to the Minister of Finance
Copenhagen

I - Main trends of postwar economy

1 - *Before the Korean War*

Although Denmark suffered relatively small losses of life and property during the war, her production equipment and consumption level — like those of the other occupied countries — deteriorated considerably during the war. As a result, the postwar economy has been characterised by a keen demand from the private sector. *The Gross National Product* has shown a steady upward trend rising nearly 20 per cent (in terms of 1947-prices) from 1946 to 1951.

During the first postwar years, when there was an appreciable inflationary pressure, the highest increases were recorded for consumption, but in the period 1948 through 1950 the share of the Total Available Supply (GNP + imports) consumed by the private sector fell from 61 to 55 per cent while the share of exports went up from 13 to 18 per cent and that of investments (in gross figures) from 17 to 19 per cent. At the same time the value of the Gross National Product in real terms showed a relatively sharp increase — estimated at 7—8 per cent from 1949 to 1950 alone. From 1949—50 consumer goods were, on the whole, no longer in short supply, but there was still a very urgent need for investments in dwellings, power stations, hospitals and schools. On the other hand, a certain slackening in the keen demand for industrial investments became noticeable in the early part of 1950.

During the entire postwar period the large deficit on the current account of the *balance of payments* has been the main problem in Danish economy. In 1946 the deficit reached 940 million kroner, but in the following years there was a sustained improvement, mainly as

a result of better terms of trade which had been abnormally unfavourable during the first postwar years. Yet, the deficit on current account was still 245 million kroner in 1949. In the first postwar years these deficits were financed by depletion of foreign assets, loans from the Exim-bank and the International Bank for Reconstruction and Development, and by utilization of other credit facilities. The short-term debts contracted in those years, totalling some 500 million kroner, were consolidated in connection with the establishment of the European Payments Union. From 1948 ERP-aid entered the picture with the result that for the first time since the war the continuous depletion of foreign exchange reserves was checked, while at the same time an acceleration in the expansion of investments, production and exports was made possible.

In view of the scarcity of foreign exchange and of many essential commodities, the existing quantitative restrictions on domestic and foreign trade were lifted only gradually, and price controls have been in force during the entire period, though their scope has been diminished successively. In the field of foreign trade a more systematic liberalisation — in keeping with developments in other OEEC-countries — began from the end of 1949. The strained currency position of Denmark has rendered the Danish liberalisation of trade rather less comprehensive than that of most of the other OEEC-countries measured in terms of the socalled "liberalisation percentage" applied in the arithmetical OEEC-approach to freeing intra-European trade. Denmark has, however, liberalized as great a part of her total imports as most other European countries, and pursues — particularly in view of the very low tariff level — a more liberal import policy than most other countries. In this context the fact should not be neglected that Danish economy is very specialized and to a very large extent depends upon imports of raw materials. Accordingly Denmark attaches a very great importance to as free world trade as possible.

In order to curb the inflationary pressure the central and local government authorities have pursued a fairly restrictive *fiscal policy* with the result that in the public sector savings have exceeded investments by considerable amounts. In the government sector this surplus in savings has remained practically constant, but in the local government sector it has been declining, mainly as a result of increased investment activity. In monetary policy there has been a gradual return to normal conditions following the sharp increase in liquidity that resulted from the compulsory financing of German construction projects during the war. At the end of 1948 there was a rather sharp rise in the interest level, but even at the outbreak of the war in Korea the rate of interest was still slightly below the prewar level.

2 - *Repercussions of international Armaments*

Thus, at the beginning of the Korean war, Danish economy — like those of other countries in North Western Europe — was characterised by a high level of activity. It was natural, therefore, that the increased demand for consumption and for investment resulting from the new price increases should involve a risk of an inflationary development. The price increases emanating from other countries were also responsible for an upward trend in Danish income levels and a stabilisation did not take place until the autumn of 1951 when wholesale prices had gone up by about 33 per cent and the cost of living index by about 15 per cent since June 1950. The overall domestic demand for private consumption seems to have culminated in the fourth quarter of 1950, while investment demands probably reached their peak in the second quarter of 1951.

However, the inflationary problem has been of secondary importance to the Danish economy, compared to the impact of international developments on Denmark's balance of payments. Already the depreciation of the British pound in September 1949 had adverse effects because most of Denmark's exports were sold at prices which were fixed in sterling under long-term contracts with the United Kingdom, while a considerable part of Danish imports had to be purchased against dollars. The subsequent trends in Denmark's terms of trade will be seen from the following survey of indices for export and import prices, computed as unit values on the basis of trade statistics.

Index	Export prices	Import prices	Terms of trade
1949	100	100	100
1950, I	99	110	90
1950, II	99	114	87
1951, 1	104	122	85
1951, 2	105	146	72
1951, 3	108	153	70

As a result of the higher prices payable as from October 1st, 1951 for Danish exports under the long-term contracts with the United Kingdom, a certain improvement in Denmark's terms of trade is envisaged in the near future, but the index is definitely still below 75. Despite the present rather stable prices, there are indications that new price increases for imported raw materials may be expected, and improvements beyond those already attained are hardly likely.

The following table records the salient trends of the balance of payments:

Current prices mill. Kroner	Imports	Exports	Balance on invisible items, net	Deficit on current account	ERP-aid
1938	1660	1580	195	—115	
1946	2860	1630	290	940	
1949	4280	3640	395	245	560
1950	6030	4720	600	710	460
1951*)	7100	5850	1000	250	410

*) Estimates based on returns for the first 11 months of 1951.

Knowing the volume of imports and exports and the (favourable) changes in invisibles due to the increase in shipping-earnings we have a basis for an attempt to determine by what figures exports would have to be increased to avoid a deterioration of the position on the current account of the balance of payments. For the three half-years since the New Year of 1950 and for the third quarter of 1951 the loss arising from the developments in Denmark's terms of trade since 1949 represents respectively 480, 580, 1,140 and 1,800 million kroner at annual rates.

The large deficit on the current account of the balance of payments since the outbreak of the Korean War has been financed by drawings against the European Payments Union in addition to ERP-aid. Denmark's total quota is 1,350 million kroner. At the end of August 1951, Denmark had utilized 499 million kroner of her quota, but since then it has been possible to reduce the debt somewhat. As a result of the reversal of the price trend in the early part of 1951 and of a number of domestic contractive measures, which will be mentioned below, Denmark's foreign-exchange position has improved perceptibly in recent months. Vis-à-vis OEEC-countries and South America this improvement can probably be maintained, but taking a slightly longer view, the position in relation to the United States is likely to deteriorate, primarily as a result of the inavailability of grain and coal and other essential raw materials outside the United States. In addition, a reduction of the civilian American aid is envisaged together with a partially extraordinary increase in commitments for instalments payable in 1952 under existing loan contracts.

II - *Denmark's Defence Programme*

In the interwar period Danish defence expenditures were traditionally at a low level. Already in the first postwar years the defence expenditures exceeded the prewar level, even considering the rise in prices — see the table below. The reason for this increase was that Denmark lost practically all her military equipment during the war. However, in view of the many pressing civilian needs, the re-establish-

ment of the defence was not urged on during the period up to 1950. A political Defence Commission appointed in 1946 has established the framework of the future Danish defence and in the period 1949—51 legislation has been enacted which constitutes the legal foundation of the defence which Denmark is now building up on the lines agreed upon in the North Atlantic Treaty Organization.

This reconstruction of Denmark's defence involves a substantial rise in overall defence expenditures which for the current fiscal year amount to 700 million kroner. For the coming years, large scale increases in these expenditures are envisaged. After having considered the recommendations of the TCC (Temporary Council Committee of the Nato) the Danish authorities have in January 1952 decided the implementation of a Danish defence programme amounting to 2.650 million kroner for the 3-year period 1.7.51 to 1.7.54. This implies an expansion of the yearly rate of defence expenditures to more than 1000 million kroner.

TOTAL DEFENCE EXPENDITURES.

Millions of kroner	Military defence	Civilian defence	Total
1938/39	77	—	77
1946/47	253	9	262
1949/50	366	7	373
1950/51	363	25	388
1951/52	650	55	705

The impact of the planned extension of the service of conscripted soldiers will be particularly noticeable in agriculture, but since a certain stagnation in total employment is expected and since the annual net supply of labour is estimated at 10—15,000 persons, a moderate increase in the number of men in military service should not involve any risk of a general shortage of labour.

The repercussions are expected to be particularly conspicuous in *building* and other *construction*. In this field the budget envisages an increase of expenditures from 10 to about 150 million kroner from the fiscal year 1950/51 to 1951/52, and major additional increases are expected in the next few years. In order to curb the inflationary effects of the implementation of the military construction programme a restrictive policy is being pursued to reduce civilian demands in this sector with a view to avoiding a general shortage of materials and manpower. The location of the military establishments may, however, involve a certain risk that a surplus and a shortage of manpower may occur simultaneously in different parts of the country.

Only a very small part of Danish industry has productive equip-

ment tooled for direct *production of war material.* Since, moreover, a considerable part of this production is concentrated on relatively small specialised firms, it will probably be hard to find industrial capacity which will be capable of handling the large production runs involved by military orders on a reasonably competitive basis. It is more likely that productive capacity can be found for semi-manufactures to be supplied to countries with a regular armaments industry. No orders have been received for such semi-manufactures but negotiations for such orders are in progress. The engineering industry is one of the leading export industries: For 1951 total exports are estimated at 700 million kroner, i.e. some 10 per cent of total exports. A change-over to defence production may thus interfere with the efforts to overcome the balance of payments problem.

Direct influence on *the balance of payments* will be exercised by the planned military expenditures, which include 150—200 million kroner annually for imports of military equipment.

Finally, armaments involve a *fiscal problem:* Total government expenditures will increase by about 15 per cent as a result of the rising defence expenditures. This will intensify the risk of inflation unless a corresponding restrictive fiscal and monetary policy is adopted. The steps taken since the autumn of 1950 have mainly been of a general nature such as fiscal and monetary policy measures, because it has been found preferable, for reasons of productivity, to avoid quantitative restrictions unless there was a pronounced scarcity of a particular commodity. As already mentioned, considerable surpluses had been maintained in government budgets since 1946/47. As a result of this restrictive policy only minor cutbacks could be made on civilian appropriations. In fact, under the existing statutory rules on adjustments in social security benefits and in the wages and salaries of government employees in step with fluctuations in the cost of living index, current public expenditures are likely to record upward trends in step with movements in the nominal wage levels in the private sector. Despite certain economies in price subsidies, there is no reversal of the upward trend in public expenditures since total government expenditures for these purposes are relatively small; this account is estimated to involve expenditures of 210 and 120 million kroner in 1950 and 1951, respectively. The government has so far held back very firmly on public construction for civilian purposes, and since the need for such construction is rather urgent, no major curtailments can be expected in this field. Developments in public expenditures — quite apart from increased defence appropriations — have thus intensified the need for a tighter policy by way of the revenue side of the budget.

Since October 1950 increases have been enacted both in direct and

indirect taxation. Personal and corporate income taxes were both raised substantially and the existing excise taxes, for instance on tobacco and chocolate, were also raised. In addition, taxes were, for the first time, imposed on a number of partially non-essential (luxury) consumer goods. Apart from these tax increases, the total revenue is also affected by the increase in the proceeds from ordinary income taxes resulting from the rise in income levels. On the other hand, despite the higher charges made for the services of these establishments the net results of government establishments are likely to decline, notably because of growing expenditures for fuel and wages. A survey made in May 1951 envisaged an overall increase in government revenue of 320 million kroner, viz. from 2,960 to 3,280 million kroner from 1950 to 1951. Expenditures were estimated to go up by about 300 million kroner, most of which represented higher defence expenditures. Taking into account the uncertainty of these estimates it is doubtful whether any intensification of the anti-inflationary effects of government finance will be achieved through the higher taxes and excise duties.

Another and somewhat uncertain factor is the re-enactment of the wartime legislation on compulsory saving. Of the estimated total proceeds of 320 million kroner, it is expected that 140 million kroner will be paid in 1951. Compulsory saving involves all persons under 65 years of age having a taxable income at the level of skilled workers. Interest is allowed on compulsory savings which are repaid after 8 years. As compulsory saving was introduced simultaneously with several tax increases and with a very restrictive credit policy, it has undoubtedly considerable contractive effects.

In the same way as in England and Norway, extraordinary depreciation allowances for acquisition of new machinery, etc. have been curtailed, but not to quite the same extent as in the two countries mentioned.

In addition to these fiscal policy measures, the monetary policy has been tightened by omitting to fully neutralise the reduction of liquidity which has resulted from the deficit on the current account of the balance of payments. By and large, the supply of money — i.e. the sum of note circulation and commercial bank deposits with the Central Bank — has decreased in step with the deterioration of the foreign-exchange position. This, in turn, means that net payments by the government, especially in connection with a major programme in aid of housing, has practically offset the total counterpart deposits for ERP-financed imports. On the other hand, direct financing of business investments and investments in power stations from Counterpart Funds has so far been on a moderate scale. As inventory replenishments, price increases, etc. have increased the need for credit at

the same time, the interest level has been rising: From June 1950 to the autumn of 1951 the effective interest on long-term loans rose from less than 4½ per cent to nearly 6 per cent, and the official discount rate of the Central Bank was raised from 3½ per cent to 5 per cent.

At the present stage it is difficult to evaluate the effects of this rise in the rate of interest. In the course of this autumn there have been indications of a decline in private investments. Thus, the number of residential building starts was much lower than in 1950, but apart from the restrictive credit policy some uncertainty about the future marketing (letting of new flats) may also have influenced the attitude of prospective investors. Since the spring when the commercial banks reached the limit of their credit expansion some business sectors seem to have experienced a considerable shortage of liquidity to finance current transactions. Local government authorities and public utility companies have also encountered difficulties in obtaining credit from the banks for the current financing of construction projects.

In order to prevent the scarcity of credit from stopping important projects such as expansions of power stations, etc., the government has indicated that proposals may be submitted for increased financing of such purposes from Counterpart Funds.

Interference with the actual formation of income has been much more cautious, but some food prices have been frozen without compensation to producers, and efforts have been made to tighten controls on prices and profits in urban trades. On the other hand, no steps have been taken to control wages fixed by collective bargaining. Under a general agreement between labour and management these wages are automatically adjusted semi-annually according to the official cost of living index. Wages were raised on March 1st and September 1st, 1951, totalling about 6 per cent, but on the other hand the wave of extraordinary wage increases witnessed in other countries has been avoided. The official wage index for 1951 is not yet available, but wage increases in Denmark appear to be rather moderate compared to those seen for instance in Sweden.

III - *Conclusion*

The gradual removal of the deficit on the balance of payments was a major aim of Denmark's economic policy up to the outbreak of the war in Korea. As in other countries of North Western Europe it was attempted — during the transitional period when the deficits could be financed with foreign aid — to reach that goal, maintaining a high level of production and employment through changes in the

use of the national product in order that exports and investments could be increased as compared with the level of consumption.

The international armaments boom, and the consequential drastic changes in the conditions of Denmark's foreign trade, in conjunction with the present expansion of Denmark's defence preparations, has perceptibly aggravated the central issue of Denmark's economic policy: to preserve a high level of economic activity while attaining equilibrium in foreign payments. This problem is a particularly knotty one in a country like Denmark where all sectors of activity are dependent on outside supplies, with the result that every expansion of the output — whether for consumption, investment, or for export — requires large amounts of foreign exchange for imports.

Hence, it has been necessary to re-orientate the economic policy: anti inflationary measures and the deficit in foreign trade came into limelight, while consideration of employment played a minor role than hitherto. Through considerable tax increases and, notably, a tighter credit policy, attemps were made to check domestic demands for private investment and private consumption in order to release the resources needed for export and for the expansion of the defence programme. This restrictive policy has been implemented at a time when the international inflation has culminated, at least for the time being. The expansion of the production inevitably came to an end and an increase in unemployment could not be prevented. It will probably be necessary to pursue this policy for some time ahead, unless the terms of trade improve substantially or foreign aid exceeds expectations. The unemployment now recorded is likely to persist until the already initiated change-over of production for export and military construction has been completed.

The amount of goods and services available for civilian consumption and investment is thus likely to decrease somewhat, because the higher defence expenditures and the reduction of the balance of payments deficit will be only partially offset by greater production.

It will probably be difficult to achieve any large scale reductions in ordinary consumption, but in some sectors the impact of the restrictions is likely to be hard. The repercussions on housing, where a considerable shortage of dwelling units persists, will be particularly heavy. These difficulties will be aggravated by the decline in civilian building activity.

A setback may occur in civilian investments where the level of activity has been very high in recent years; thus, the volumes of residential building and inventory accumulation are likely to decrease somewhat.

The impact of the decline in available resources will be felt by the population in the shape of higher taxes, higher prices, a certain

amount of unemployment, and an aggravated housing shortage. Hence, the effects may be somewhat unevenly distributed over the various groups of population. In the short run the repercussions will probably be particularly heavy on producers and workers in sectors where the reduced demand will be felt most (building, certain sectors producing luxury goods, and the textile industry), and on bond holders and other groups whose incomes are slow to respond to changed conditions. On the other hand, export industries — notably, agriculture, shipping and heavy industries — will hardly feel the decline.

Hence, it will devolve upon fiscal policy to level out these inequalities as far as possible.

LES RÉPERCUSSIONS DU RÉARMEMENT SUR LE DANEMARK

RÉSUMÉ

La suppression progressive du déficit de la balance des paiements constituait l'un des principaux buts de la politique économique du Danemark jusqu'au début de la guerre de Corée. Comme dans d'autres pays du Nord-Ouest de l'Europe, on avait tenté — pendant la période de transition où l'aide de l'étranger permettait de financer les déficits — d'atteindre cet objectif en maintenant un niveau élevé de production et d'emploi au moyen de changements dans l'utilisation du produit national, afin de permettre aux exportations et aux investissements de s'accroître relativement au niveau de la consommation.

La fièvre internationale de réarmement et les changements radicaux qui en ont résulté dans les conditions du commerce étranger du Danemark, joints à l'expansion présente des préparatifs militaires du Danemark, ont sensiblement aggravé le noeud central de la politique économique du Danemark, à savoir: conserver un niveau élevé d'activité économique tout en atteignant l'équilibre de la balance des paiements. Cette question est particulièrement épineuse dans un pays comme le Danemark où tous les secteurs de l'activité dépendent de fournitures de l'extérieur, avec le résultat que toute expansion de la production — soit pour la consommation, l'investissement ou l'exportation — demande de fortes sommes de devises étrangères pour des importations.

Il a donc fallu réorienter la politique économique: les mesures contre l'inflation et le déficit du commerce étranger sont passés au premier plan, et la considération de l'emploi a joué un rôle moins important que jusqu'alors. Par de fortes augmentations d'impôts et une politique de crédit plus rigoureuse, on a tenté de freiner la demande nationale pour l'investissement privé et la consommation privée, afin de libérer les ressources nécessaires pour l'exportation et pour l'expansion du programme de défense nationale. Cette politique restrictive a été inaugurée à une date où l'inflation internationale a atteint son point culminant, au moins pour le moment. L'expansion

de la production a inévitablement cessé et une augmentation du chômage n'a pu être empêchée. Il faudra probablement poursuivre cette politique pendant quelque temps, à moins que les termes de l'échange ne s'améliorent sensiblement, ou que l'aide de l'étranger ne dépasse l'attente. Le chômage enregistré maintenant doit probablement persister jusqu'à ce que la transformation déjà commencée de la production pour l'exportation et la construction militaire ait été achevée.

Le montant de marchandises et de services disponibles pour la consommation et l'investissement civils doit ainsi probablement décroître quelque peu, car les dépenses plus élevées de défense nationale et la réduction du déficit de la balance des paiements ne seront compensées qu'en partie par une production plus grande.

Il sera sans doute difficile de réaliser des réductions à grande échelle dans la consommation ordinaire, mais dans quelques secteurs la répercussion des restrictions se fera probablement durement sentir. Elle pésera en particulier, sur le logement, où persiste une forte pénurie. Le fléchissement de l'activité du bâtiment civil aggravera ces difficultés.

Les investissements civils reculeront peut-être là où le niveau d'activité a été très élevé dans les dernières années: ainsi, les volumes de la construction d'habitations et de la constitution de stocks doivent probablement décroître quelque peu.

La population ressentira la répercussion de la diminution des ressources disponibles sous forme de hausse des impôts, des prix, d'un certain chômage, et d'une pénurie aggravée du logement. Les effets seront dès lors répartis quelque peu inégalement parmi les différents groupes de population. A court terme, les répercussions péseront particulièrement sur les producteurs et les ouvriers dans les secteurs où la réduction de la demande se fera le plus sentir (bâtiment, industries de luxe et industries textile) et sur les obligataires et les autres groupes dont les revenus réagissent lentement aux changements des conditions. Au contraire, les industries d'exportations — notamment l'agriculture, la marine marchande et les industries lourdes — ressentiront à peine l'appauvrissement.

Il appartiendra donc à la politique fiscale de niveler le plus possible ces irrégularités.

THE ECONOMICS OF THE REARMAMENT AND ITS EFFECTS ON THE WESTERN ECONOMICS

A THEORETICAL SYNTHESIS

BY PROFESSOR ANDRÉ PIATIER
Paris

The very remarkable national contributions published in this special number of "Public Finance" have the merit of not only supplying the indispensable concrete data of any thorough study, but also of establishing for each nation a hierarchy of rearmament problems. These problems are, in fact, similar in their general outline, and only vary as regards their relative importance and their urgency.

This synthetic study might have been conceived as a kind of general balance-sheet, showing the similarities and the disparities, classifying the countries or the problems into homogeneous groups, but such an analysis would have implied too many classifications. For instance, it would have to take into consideration the level of the national income, of investment, of consumption; the size of the national economies and their sensitivity to external factors (repercussions of cyclical fluctuations in other countries, fundamental function of the balance of payments in their general economic adjustment) as well as their sensitivity to internal factors, (rising prices, inflationary pressures); and finally their rearmament level (starting with nothing or adding to an existing force of some strength) and their industrial potential (degree of self-sufficiency, balance between national production and foreign trade as regards military and industrial equipment, etc.).

This would have required a very large scheme with a great number of headings, in comparison with which the "statistical population", i.e. the countries concerned, would have appeared too small in number. The same problem arises in sample surveys covering a small number of units, where only a few general tables can be given and

details have to be omitted because they would not be sufficiently representative.

It would therefore be dangerous from the economic impact of rearmament in ten countries for the years 1950 to 1952 to draw conclusions as regards long-term economic behaviour of the whole group. It seems more profitable to compare the more or less theoretical economic mechanisms which have been devised to register the impact of a military effort with some of the new aspects of the concrete problem in its present form. We can thus judge whether or not the schemes usually proposed are satisfactory and try to explain cyclical uncertainties prevailing in the Western world before the rearmament.

I think this cautious approach is justified by the extra-ordinary frequency of errors in the diagnosis of professional economists as well as of public opinions.

In the post-war period, unemployment and economic depression have been the principal fears threatening recovery. Yet, from 1945 to 1949 unemployment has nowhere assumed alarming proportions, production has increased in all countries and in all industries and in several parts of the world inflationary pressures remained very serious. After June 1950, price increases and inflationary symptoms developed even before they had been anticipated and, what is more remarkable, even before defense programs had reached the point where they could create economic disturbances, or even before they had been started.

And, another strange phenomenon, since the development of these programs world prices have been falling and, here and there, unemployment has been increasing while numerous branches of industry suffer from a lack of outlets; if the summer of 1950 (when war broke out in Korea) is an important date in the world's economic developments, the period from the Spring 1951 to the Spring 1952 seems quite as decisive.

I - *Economic Mechanism and military Effort.*

Let us first point out that the very notion of war economy or of armed economy in peace time is quite recent. It first appeared in the economic literature of the inter-war period and developed, from 1939 on, in the essentially pragmatic works of the German specialists and also in the Anglo-Saxon economists' researches on the Keynesian theory.

This is easily explained. Up to 1914 each country dealt with its armament as it dealt with its police and its schools. They were a budgetary charge of no great importance and a diversion of national

productive forces which affected but little the bulk of resources allocated to consumption and investment. In 1914, one year's war time provisions of ammunition represented only a few days artillery consumption. The number of workers employed in war industries increased from thousands in 1914 to millions in 1918. The only measures taken were of a monetary character in France, a secret agreement with the Bank of France (1911) and in Germany the building of a gold reserve. The war effort, empirically directed by the belligerents of 1914/18 shows many contradictions between measures taken in different sectors and the lack of a general economic mechanism.

There has been a gradual understanding and grouping of phenomena passing through various stages which can be schematized under three patterns: financial pattern, currency pattern and income pattern.

1 - *Financial Pattern.*

The financing of an armament or a war effort is liable to create a budget deficit, not only because it involves new items of expenditure (such as military equipment, salaries etc.), but also because it increases certain civil expenses (e.g. subsidies or financial help granted to certain sectors of industry). This budget deficit has its own characteristics in a peace economy. The Minister of Finance will try to wipe it out by taking measures which will effect both receipts and expenditure. In a war economy the major part of the expenses becomes non-compressible. The only way to restore equilibrium is by increasing receipts. In this last sentence the word "equilibrium" has a double meaning, ambiguous to be sure, but traditional, of both financial and economic equilibrium since, according to the orthodox school — which has developed this pattern — the latter identifies itself with the former: as a matter of fact, in a liberal mechanism, where market prices become perfectly adjusted for goods as well as for labour and capital, the only disturbances possible are those provoked by government intervention and the government's budget deficit.

Before learning this limited pattern of the economic effects of military effort and progress, three points remain to be considered: its relation to a still current problem, contradictory theories advanced by certain economists, and the practical lessons of German pre-financing.

a - *One of the few immediate Problems brought to Light by the financial Pattern: the Balance between different Categories of Taxes.*

If the Minister of Finance attempts to reduce the budget deficit resulting from military expenditure by means of advances from the National Bank, it is, to use a rather out-of-date and over-simple term "the horrible inflation". If he resorts to a loan policy, he is accused of transferring to future generations a burden which... and so forth (this theme has a great many variations). Now, if he attempts to increase the taxes, everything is for the best... at least — so it was thought. But he still has to choose the right taxes: if he increases indirect taxes at a time when the military effort is reducing private consumption, our Minister may reduce receipts instead of increasing them as expected. In case of rationing and scarcity, he should choose direct taxes, which will increase with increasing incomes (incomes of armed forces, war industry workers, pensioners etc.). These taxes will play an essential part in the closing of the circuit, as they will enable the State to recover a part of the monetary income which has no real counterpart (in goods) on the production side.

The choice will be more difficult in the countries where fiscal fraud is prevalent and would tend to increase as tax rates become prohibitive. But direct taxes will be particularly inefficacious in case of sharp rises in prices: when inflation develops, it is easier to stop a budgetary gap with indirect taxes than with direct taxes, as the receipts from the former increase in proportion to the fluctuation of prices, whereas direct taxes are based on incomes which tend to lag behind prices and can only be collected after a delay of a year or so.

From the standpoint of modern national accounting, the behaviour of the State in the matter of taxes will depend on numerous variables: rationing, income transfers by the State, price increases, etc.

b - *Theoretical Opposition to the classical financial Pattern* takes the form of "*deficit spending*", or may be more vividly illustrated by the Keynesian example, which consists in putting banknotes in bottles, burying them, then digging up the bottles and taking out the banknotes; this process is indirectly productive if through these perfectly futile tasks — it has been possible to distribute incomes which, by the multiplier effect, will stimulate some activities actually producing real goods.

But such a course of action — to which war productions may easily be compared (since they are useless in terms of monetary accounting or social macro-economic utility — useful in terms of non-monetary macro-economic calculations, if the action and efforts of

the Governments are found to be paying, in the long run, as regards National Independence and Security) — can only be successful provided there is under-employment, i.e. manpower available for additional work and production capacity available in all branches of industry and agriculture to satisfy the increased demand originating from the new incomes.

The impact of rearmament depends on economic conditions. Although there are naturally other, economically more justified incentives (public works, for instance), rearmament may raise standards of living and may intensify productive investment in all the countries where there is still a large elasticity of production. This explains why, in the United States from 1940 to 1944, in spite of an exceptional war production effort, private consumption — or at least food consumption — increased.

On the contrary, if there is no capacity of production available or if, for other reasons (e.g. rigidity of production mechanism), there is no elasticity of supply, war "expenses" may interfere with a harmonious development of the national economy.

When it is economically possible to divert the production towards extra-economic purposes, the State may eventually profit on this diversion, as certain experiments in prefinancing have shown.

c - *Concrete Example of Prefinancing.*

If economic expansion is expected from "useless" expenditure, the State, while spending too much during a certain period, may draw on the excess receipts that a more active economic mechanism will furnish in the following period. The present visible budget deficit is covered by a constant amount of credits (classical loans or drafts) which ensures a kind of dynamic balance between expenses of year No. 1 and receipts of year No. 2, expenses of year No. 2 and receipts of year No. 3 etc.

The danger of this policy, demonstrated by the failure of the German "Vorfinanzierung" lies in the errors made in the estimation of receipts, in the rigidities of the economic mechanism and particularly in the end of expansion: when production can no longer increase and even when inflationary trends have already developed through rising costs (stock-piling and wages), tax returns do not increase any more and the growing budget deficit speeds up the process of economic deterioration.

We shall revert later to this subject.

2 - *Monetary Pattern.*

The *monetary pattern* is hardly more satisfactory than the financial pattern. Derived from the quantity theory, it creates a direct and

one-way connection between price movements (effect) and the movements of the quantity of money (cause).

This scheme, even in the form given by Irving Fisher, is too simple, since there are numerous intermediate factors between M and P. Even if M increases (budgetary deficit or income creation resulting from armament), before P is affected, the decisions of individuals concerning the use of incomes, and the decisions of producers as regards the volume of production will interfere and either increase or reduce the variation of M. An increasing amount of money with an increasing production does not affect prices: this axiom emphasizes the risk of some policies tending to reduce the production of consumer goods to a minimum in favour of the production of military goods; they thus eliminate the inflationary tension resulting from the pressure of costs on prices (competition between productive sectors) and increase the tension due to the pressure of incomes on prices. The latter can in turn only be eliminated by tax levies or more or less compulsory loans, i.e. in general by lowering the standard of living (which might often have been avoided).

In the same way, an increasing amount of money with a steady production and unchanged taxes will have no effect on prices if there is an increasing preference for liquidity. The French policy of the years 1939/48 constitutes an extreme example of this case: during the war, with production diminishing to zero, and while the occupation army was creating an unlimited supply of monetary devices, prices did not rise as high as they did after the Liberation, when production was increasing. A vivid example is furnished by the French — especially the farming class — who stuffed their wash tubs full of banknotes during the occupation and hastened to empty them after the Liberation, thinking the return of peace to be the immediate return of plenty.

A policy of armament or rearmament must therefore take into account all possibilities of dissociating increases in monetary circulation from increases in prices.

3 - *The "Income" Pattern.*

National accounts have made us familiar with schemes which permit to see which flows are affected by the armament effort. From the *product point of view*, as Mr. J. Tinbergen says at the beginning of his study (see p. 133) "The general problems relate to the necessity that additional goods and services are required, which represent an extra burden to the economy".

Two cases, representing 6 assumptions, may be found:

a - *The productive equipment is already operating at full capacity:*

an increase of war production is only possible by

a 1. reducing other productions in order to release a part of the industrial equipment for armament production;

a 2. expanding investment necessary for rearmament goods, which will be produced in the course of a second period;

a 3. expanding necessary investment both in war industries and in consumer industries.

These three assumptions will involve a lowering of the standard of living. In the first two, this lowering will be permanent; in the third — temporary. As regards war production, it will be immediate, but limited in a 1: this is the "Armament in width" [1]) of German industry from 1937 to 1944. While a 2 and a 3 represent "*armament in depth*" [1]) (as in the American industry in 1940/44, this being a long-term but stronger effort).

In the three assumptions, any lack of adjustment, any error in economic policy will create inflationary pressures, which will be permanent in a 1 and a 2, momentary in a 3.

b - *A certain part of the production capacity remains available.*

b 1. it is entirely used for armament (by conversion of industries, transfer of manpower, etc.);

b 2. it is divided between consumer goods and military goods;

b 3. it is divided between consumption, war and investment.

Under assumption b 1, national income will increase, but the standard of living will remain stationary and prices will rise rapidly. Under assumption b 2, the standard of living will rise slowly and prices will remain stable. b 1 and b 2 represent again "armament in width" and b 3 "armament in depth" [1]). The last case, alone, renders possible considerable armament without serious economic or social repercussions.

The armament in itself does not entail more or less untoward repercussions: it is the state of economies that predominates; if stationary, they are soon threatened, if expanding, they can easily cope with the extra burden of military expenses.

From the point of view of "Income" a similar reasoning is possible.

[1]) Translation in English of the expressions used by the German General Thomas, which Prof. Kaldor quoted in "The German War Economy" (The Review of Economic Studies, vol. XIII (1), No. 33, 1945/46.

c - *Before beginning the armament program, there is already some excess of income over product.*

The Government policy may consist in

c. 1. creating new incomes without precautionary measures;

c. 2. offsetting the creation of new incomes by tapping total income (through taxation for instance).

In both cases purchasing power will be affected, either by inflation (c 1) or by taxation (c 2). Even though the satisfaction of wants remains unchanged, yet the standard of living will be lowered, since the increased effort of the population is not compensated by increased purchasing power; the lowering will make itself even more felt in sectors not profiting by new incomes (c 2) or vulnerable in times of inflation (c 1).

d - *Before beginning the armament program, the distributed income is not sufficient to purchase production.*

d 1. The State creates armament incomes, this is the classical case of the action of the multiplier. The lack of outlets becomes less acute in all the sectors, then inflationary trends appear more or less locally;

d 2. the State enforces a policy of controls and restriction of wages and profits;

d 3. the State adopts a loan policy and promotes private investment.

Assumptions relating to other aspects of the problem should also be considered. We will only deal rapidly with those relating to foreign trade, for which contradictory requirements may develop.

e - *Increasing imports.*

e 1. to supply the armament industries with base materials;

e 2. to reduce inflationary pressure on the market of consumer goods;

e 3. to speed up certain investments.

Cutting imports.

e 4. to maintain equilibrium in the balance of payments and reduce the pressure on exchange rates;

e 5. to permit strategic purchases.

Increasing exports.

e 6. to adjust the balance of payments;

e 7. to provide vital supplies to allied industries.

Cutting exports.

e 8. to increase supply on the home market and reduce inflationary pressures;

e 9. to reserve essential materials for national armament, etc. etc.

Although this study has so far not dealt with the general economic mechanism it appears already that combination of the assumptions discussed renders hundreds of schemes possible.

A precise diagnosis of the impact of present rearmament would consequently require both a thorough knowledge of national economies and a *conscious* and *explicit* adoption of a definite position as regards all sectors of activity. Otherwise we are limited to approximations that have already proved unexact, being merely vague formulae, such as: demobilisation = unemployment; rearmament = inflation.

Furthermore, an analysis of concrete economic situations will encounter other difficulties, because any fragmentary policy, though reasonable, may be inconsistent with general equilibrium. For instance, it has happened that countries, by adopting a trade policy which was basically sound, have impaired the supply of materials to the industry, or vice versa. By buying foreign butter, France strengthens the internal value of its currency, and increases the disequilibrium in its balance of trade. All the purchases and sales of Western countries should be subjected to the same analysis.

In the same way, a Minister of Finance, by increasing taxes in order to balance his budget, may reduce the inflationary pressure due to incomes and increase the pressure due to costs. Inversely, if he grants subsidies, he will restrict the pressure of prices, but if he finances the subsidies by the creation of money, he will indirectly strengthen this pressure.

In most cases, the best policy cannot be determined by means of a simple calculation and accounting for rigid or flexible, sensitive or stable areas or sectors is much more complex than the equation systems put forward by technicians.

But the analysis of the impact of present rearmament on Western economies is made even more complicated by the recent changes in military as well as economic data (to say nothing of the political changes of the modern world). As a matter of fact, theoretical schemes or patterns do not make sufficient allowance for the changing reality hidden behind such words as "armament", "full employment", "production", when isolated from their context.

II - *Recent Changes in the military and the economic Data of the Problems.*

Let us first consider the military data. At least four points deserve attention.

1 - *"Armament in width" and "Armament in Depth".*

The distinction between "armament in width" and "rearmament in depth" has already been pointed out. Perusal of the reports published in the present number will show that it would be wrong to suppose that in this field there is a common homogeneous viewpoint, neither is a common industrial effort studied by the same technique as is applied to the purely military contributions towards a common army. A great deal has been said about the standardization of arms, but much less about the standardization of tools, the unification of costs, the distribution of productive activities. A disorderly policy for the purchase of raw materials led to the well-known difficulties during the period of June 1950 to April 1951 and an International Conference on Raw Materials has since then been trying to solve a problem which, all things considered, is but a part of a greater field which needs coordination.

2 - *Cost of Armament.*

The cost of armament increases in an exponential way. A modern military equipment, surpasses in many cases the means of too small or too much weakened economic units. To give an example of such a development, an American high official quoted at a Congresss meeting where credits were being discussed, the costs of production of three different models of the same price of apparatus used in aviation: the first model of 1930 weighed 5 kg and cost 8000 French frs., the second of 1940 weighed 25 kg and cost 325,000 French frs., the third recent model weighed a ton and cost several tens of millions of francs.

3 - *Personnel Requirements.*

The more perfect and powerful the new arms, the fewer the operators needed, for instance the number of pilots required in proportion to the ground personnel or the combat team of a tank in proportion to the mechanics and service personnel. Behind the combat tanks stand the workmen — or, to be more exact, the ordinance corps, the service depots, the repair shops and service stations. According to the specialists, ten divisions of the 1951-type are a worth more than

a hundred divisions of the 1939-type. But it is certain that they extend backwards: there must be a chain of personnel between the factory worker and the soldier. There seems to exist, therefore, an opposition between the serious conception, resulting from recent Western developments, and the light conception, which allows the formation of a spectacular number of divisions equipped with "primitive" materials und supported by a light service personnel. This problem, translated into economic terms, means that some countries preserve the bipartite distinction between the soldier and the worker, whereas others orientate themselves towards a tri-partite distinction, soldiers, service and labour. The understanding of the demographic structure of various countries might be useful to make clearer a development which until now has been mainly governed by purely technical preoccupations.

4 - *War-time Economy and "armed" Economy.*

Finally the economic studies on rearmament do not seem to make a clear distinction between two very different types of military effort in war time economy proper and peace time military economy, which are opposed to each other, both by their objectives and their methods. Only the latter is compatible with the economic system of peace time, as shown by the French example of the period before 1914, or by the example of Sweden of today, where the national defense expenditures figure in the budget in the same way as those for police or judicature. Under such conditions armament, it is true, assorbs part of the nation's resources, but it does not prevent its progress, and does not diminish the standard of living, consumption or investments. It only makes this progress less rapid. Each year, out of the surplus revenue, a part is earmarked for security purposes, another for equipment (to permit its expansion) another for the improvement of living conditions. Such an armament plan is of a long-term character, and, at the same time, owing to its flexibility, may be used to lessen cyclical fluctuations, through acceleration of the programme in a slump and a slowing it down in a boom.

Two kinds of factors have underlined the difference between war time and peace time ("armed") economy in recent years.

First of all the fact that at least one of the Great Powers concerned, the United States, has never had the opportunity in the course of her history to apply the technique of permanent armament. In 1917-18 as in 1940-44 she had to start from nothing and, without any transition, had to pass from an economy of peace (without general expenditures for security) to an all-out war effort. It is not at all surprising that events in Korea have given rise, not so much

to a rearmament as to an economic mobilisation of the type practised in the period of 1940-44. The conception of a constant military effort, as opposed to an emergency mobilisation, has evolved but slowly. Following the terminology of Albert C. Hart, the country passes imperceptibly from the "mobilisation hump" to the "strategy of readiness".

The brutality of the first method with its effect of acceleration in all economic sectors (purchase of raw materials, investment, stockpiling production of war equipment) should obviously make room for a period during which military effects make themselves less felt and the influence of purely economic activities resumes its former importance. Otherwise the risk is great, not of the cyclical movements of the traditional type, but of irregular fluctuations, with alternations from integral war economies to peace time economies. The statistical figures for Sweden quoted by Mr. Cederwall are particularly instructive because of their stability (regular contributions from the national income).

On the other hand, as pointed out by Mr. Vallerie in his report on France, the rearmament shock has been aggravated by the fact that certain countries, instead of pursuing a regular security programme, that is the maintenance, improvement and reinforcement of a military force, had to start with nothing.

The gains and the losses in capital are not included in the estimates of the national income. The cost of rebuilding a factory destroyed by fire is not the same thing as the annual investment outlays for replacement to maintain the capital. Nevertheless, in the military effort of several Western countries, these two types of action have been confused. The result was an aggravation of the economic effects of the military policy.

If we examine now the factors governing the production or international economic relations, we find again that the conditions governing the present day rearmament are not the same as the traditional ones. Here again four categories of problems, numbered 5-8 must be considered.

5 - *Not the national but the international military Effort.*

Until recently, the organisation of armament in time of peace or in time of war was a strictly national concern, entailing all the consequences of such a policy, secrets, jealously guarded, or the nature and scope of the enterprise, a tendency to improve the national economic structure and even to attain a certain self-sufficiency. The German publications on the war economy of the last thirty years confuses in the same programme, the measures relating to autarchy

and those relating to military equipment. Another result of the strictly national character of rearmament was the more or less successful camouflage of military expenditures, either in the budgets of the civil services or under false headings, and the conferences on disarmament as well as the League of Nations have tried, though with little success, to get clear and complete accounts of the expenditures.

Considered as an international enterprise, rearmament and its economic repercussions take on a different aspect.

a - The notion of mutual help comes instead of that of self-sufficiency. Costly "Ersatz" materials and new installations are not needed, if neighbour states guarantee access to required raw materials. This is undoubtedly a favourable effect, which has not been sufficiently emphasized and which is offset by unfavourable effects.

b - In fact, in the case of an international programme the countries concerned will sometimes tend to look for whatever may be of advantage for their own economic equilibrium or for what might bring them a direct profit, rather than for what contributes to the efficiency and the harmony of the common plan.

Reducing unemployment, obtaining profitable orders, obtaining interests in other countries are sometimes foremost in the minds. The attempts of technicians to have the weapon of a certain country adopted by all, the sale of stocked goods in poor condition or outdated, may as well be honourable actions as hide less avowable intentions. The controversies upon the subject have been numerous enough to allow of an objective study.

c - The military budgets, far from being disguised or reduced, are submitted with complacency and are sometimes even arbitrarily inflated. Certain countries are willing to include in their military budgets the credit balance of their external account, on the double pretext that this balance is financed by the national savings (and is hence no longer available for other purposes), and that it is used by the debtor countries to improve their armaments. Other countries stress their industrial investments, public or private equipment, which besides the national defense concern other objectives as well. From a self-contained military policy, a transition is made more or less imperceptibly to a dispute or to an international bargaining where the "bargaining power" of each partner is used for selfish aims.

6 - *Strong Countries and ruined Countries.*

The discussion is made more bitter by the fact that the countries are not on the same level of economic development, or that some could increase their potential during the last conflict while others

were ruined or devastated. Often the strongest nations could not grasp the difficulties of the weak ones, while the weakest countries concentrated upon obtaining external aid. In this delicate situation, the tradition of judging each country upon its national income per capita, and to adjust the military expenditures according to this figure, has not brought the clearness that could be expected. There are several reasons for this:

— First, because in spite of the efforts for international unification the results of the calculations can be compared only with difficulty. Even if arrived at by similar methods, the national incomes of two countries are not necessarily comparable without danger unless the margin of error in the two cases be of the same order. In several countries, large fluctuations of prices have considerably decreased the value of the calculations of total quantities.

— Next, because the ratio of the military expenditure to the national income is too uncertain. In the numerator, as previously pointed out, the military expenses have vague limits: industry, health, etc.... Their weight can vary as much, according to the programme, the credits voted, transactions concluded or goods actually delivered. Moreover, the problem of the transfer of incomes is far from being solved and according as this item (which is even more important in a war economy) is treated, it is possible to have low figures for war expenditures or, on the contrary, to make them even greater than the national income.

In the denominator the amount filled in may vary considerably with a gross or a net income, with factor costs or with market prices. Discussions may arise on the lawfulness of the calculations, on depreciation, on indirect taxes, etc. etc.

From the expression of military expenditures as a percentage of the national income all too often erroneous conclusions are drawn as to what is left for the working of the economy: the quantities compared are far from being homogeneous and a comparison of them has little real value.

Two tables given by M. Schmölders (see page 103 and page 106) show the difficulties inherent in international calculations, as soon as they are compared with other sources; here are first Mr. Schmölders' figures:

Annual national income per head

U.S.A.	$ 717
Great Britain	„ 243
France	„ 124
Western Germany	„ 49

Soldier's daily pay

U.S.A.	$ 2.63
Belgium	„ 2.50
Great Britain	„ 0.98
Netherlands	„ 0.76
Denmark	„ 0.24
Norway	„ 0.15
Italy	„ 0.08
France	„ 0.05

The calculations of the UNO [2]) for the national income per head of the population (1949) are quite different:

U.S.A.	$ 1453
Great Britain	„ 773
France	„ 482
Western Germany . . .	„ 320

For military pay a report published by American senators after a trip through Europe gives the following figures (per month, not per day):

U.S.A.	$ 75.—
Great Britain	„ 16 to 21
France	„ 1.28
Italy	„ 2.70
Belgium	„ 6 to 12
Netherlands	„ 8.—
Norway	„ 6.30
Denmark	„ 7.61
Portugal	„ 0.51

The reader will draw his conclusions from such disparities.....

7 - *Elasticity of Production and Availability of Goods.*

Too often the launching of armament programmes has been influenced by the survival of the slogan: guns or butter, which seems to signify that, given a constant production, the one or the other has to be chosen. A great many national calculations have underestimated the possibilities of an economic expansion and of speeding up the machinery of production. In 1950-51 in nearly all countries, the progress in production has surpassed expectations whose modesty can be explained only from a fear of inflation. This attitude has decreased the chances of inflations caused by inter-industrial competition (cost inflation), but on the other hand, too often, the risk was run of creating an income inflation or of developing Malthusian tendencies. Because of the slogan quoted above, the manufacture of durable goods or house-building have sometimes been reduced, which can mop up excess spending power even better than a tax in peace time, and that at a time when textiles, leather and furniture, to quote but three industries, continued to suffer almost everywhere of a chronic slump.

8 - *Financing Production.*

Although in general Western economies, the possibility of borrowing has remained small for the various Governments, many private investments needed for the armament effort have not found the necessary

[2]) Statistical Papers, Series No. 1, Oct., 1950.

outlets; in countries where the depreciation of the currency was severe and lasted a long time, this is due to the fact that capital holders were looking for goods of stable exchange value (gold, foreign currency, real estate) and did not want to invest their money in industry, in other countries it was due to a chronic fear of overproduction such as might occur upon the return to a complete peace time economy. The problem existed already from 1940 to 1944 and various widely different solutions were found by different countries. It is to-day less acute but its settlement depends as much upon political as upon economic factors.

III - *Recent economic Developments under the Influence of Rearmament.*

Since the events in Korea, the economic development of the West has been marked both by a resumption of production and by extreme fluctuations in prices, on the world market up to April, 1951, and, in the stage of retail prices, in various countries till the beginning of 1952. It is interesting to note that inflationary tendencies even preceded the military effort. The tendency towards higher prices, noticeable on the markets for raw materials before June, 1950, suddenly increased. Instead of the seasonal decrease in the retail trade, we find, in the summer of 1950, a peak, owing to precautionary shopping by housewives. As for the cost of production, the increase is equally rapid, not because of the orders for rearmament, but on account of the action of industrialists, who anticipated an expansion of their activities as a result of Government orders.

Regular price increases in some countries, definite inflation in others, these essentially psychological movements have continued of themselves, either through multiplication or through the variations in public behaviour. Very likely, the importance of the "programmes" has greatly influenced public opinion. The real economic effect is less clear. Indeed, sometimes considerable periods of time have elapsed between the decision to rearm, orders, delivery of goods and payments. For example, in the United States from June 1950 to December 1951, the orders given represent 60 milliard dollars and the deliveries 16 milliard. For the economist it is extremely difficult to know the exact magnitude of the forces acting in the whole of the economic mechanism. Probably both forces have their influence, the first, indirectly, on the behaviour and the decisions of individuals, entrepreneurs and administrators; the second, directly, modifying flows. The variations in the price of beefsteak in France, in the last two years, is a good example of the effect of psychological factors. Here the mechanical effect of rearmament is nil.

The levels of production, the crises in foreign trade, recent price

reductions, point to the beginning of a new business cycle. The timetable proposed by Mr. Keyserling in his study (see page 28) seems to correspond with the essential movements in the economic evolution of most Western countries. Spectacular increases of production are followed by a decline. Countries which suffered from a deterioration of their terms of trade will perhaps once again find themselves in a better position.

But in almost every country one finds, side by side in one national economy, rising and falling movements. Alongside sectors in full prosperity, there are others suffering from a lack of outlets. Buyers' markets can be found side by side with sellers' markets. Uncertain tendencies are noticeable in a great many countries. The rearmament created a certain degree of inflation even before it actually got under way. Then the situation became more or less settled. But it would be odd to find that the outstanding result of the present rearmament was to substitute for the traditional business cycles a kind of an indeterminate state, with simultaneous movements in opposite directions, with prosperity in some sectors, together with depression in others, the Governments having learned to maintain a global equilibrium, but still having to learn how to bring about internal harmony in the economy.

L'ÉCONOMIE DU RÉARMEMENT ET SES EFFETS SUR L'ÉCONOMIE OCCIDENTALE

UNE SYNTHÈSE THÉORIQUE

PAR PROFESSEUR A. PIATIER
Paris

Les très remarquables contributions nationales à ce numéro spécial de la revue „Finances Publiques" ont le mérite non seulement de fournir les données concrètes indispensables pour toute étude approfondie, mais aussi d'établir une hiérarchie, pour chaque nation, des problèmes économiques du réarmement. Dans les grandes lignes, en effet, ces problèmes sont les mêmes et seule leur importance relative, leur acuité varie.

On aurait pu concevoir cette étude de synthèse comme une sorte de bilan général, mettant en relief les ressemblances et les différences, classant les pays ou les problèmes par groupes homogènes, mais les classifications auraient été trop nombreuses — pour tenir compte, par exemple, du niveau atteint par le revenu national, par les investissements, par la consommation — pour tenir compte aussi de la dimension des économies nationales, de leur sensibilité externe (contre coups des fluctuations conjoncturelles des autres pays, rôle fondamental de la balance des paiements dans leur ajustement économique général) — de leur sensibilité interne (hausses de prix, tensions inflationnistes) — pour tenir compte, enfin, du niveau de leur réarmement (parti de zéro ou, au contraire, supplément ajouté à une force armée non négligeable) et de leur potentiel industriel (degré d'autosuffisance — équilibre production nationale commerce extérieur du matériel militaire et des équipements industriels, etc...).

On aurait eu ainsi un cadre immense, avec une multitude de rubriques en face duquel la „population statistique", c'est-à-dire les pays intéressés, serait apparue trop peu nombreuse. C'est un problème analogue que l'on rencontre avec les sondages portant sur un petit nombre d'unités et pour lesquels on peut donner quelques tableaux

généraux, en se gardant de publier les ventilations détaillées qui porteraient sur des cas non représentatifs.

Des effets économiques du réarmement dans 10 pays entre les années 1950 et 1952, il serait donc dangereux de vouloir tirer des régularités économiques valables pour une longue période et pour toutes les économies nationales. Il paraît beaucoup plus fructueux de confronter les mécanismes économiques plus ou moins théoriques, imaginés pour enregistrer les effets d'un effort militaire et quelques aspects nouveaux du problème concret, tel qu'il se pose aujourd'hui. On pourra en tirer des conclusions sur le caractère, satisfaisant ou non, des schémas qui sont habituellement proposés et un essai d'explication des incertitudes conjoncturelles du monde occidental devant le réarmement.

Cette attitude prudente me paraît justifiée par la fréquence extraordinaire des erreurs de diagnostic tant des économistes professionnels que de l'opinion publique. Au lendemain de la guerre, c'est sur le chômage et sur la dépression économique que se cristallisaient toutes les craintes de la période de reconversion. Or, le chômage, de 1945 à 1949, n'a pris nulle part des proportions inquiétantes, la production s'est développée dans tous les pays et dans toutes les branches, et en plusieurs points du globe, les tensions inflationnistes étaient restées très sérieuses. Après juin 1950, les hausses de prix et les manifestations d'inflation se sont produites avant même que des prévisions à leur sujet soient faites, et ce qui est plus remarquable, avant même que les programmes de défense n'aient atteint un volume tel que des pertubations économiques soient à redouter, ou même avant qu'ils ne soient commencés.

Et, autre phénomène curieux, depuis que ces programmes s'amplifient les prix mondiaux baissent et, ici et là, le chômage se développe tandis que de nombreuses branches d'activité souffrent du manque de débouchés; si l'été 1950 (début de la guerre de Corée) est une date importante pour la conjoncture mondiale, la période printemps 1951-printemps 1952 apparaît tout aussi décisive.

I - *Mécanisme économique et Effort militaire*

Constatons tout d'abord que la notion même d'économie de guerre, ou, en temps de paix, d'économie armée, est une notion récente. Elle apparaît, dans la littérature économique, entre les deux guerres et s'est développée à partir de 1939, avec d'une part les travaux, essentiellement pragmatiques des spécialistes allemands et, d'autre part, avec les recherches directement dérivées de l'explication keynesienne des économistes anglo-saxons.

Il est facile de comprendre pourquoi: jusqu'en 1914, chaque pays

réalisait ses armements, comme il équipait sa gendarmerie et ses écoles. Il y avait là une charge budgétaire qui n'atteignait jamais une ampleur considérable et un détournement des forces productives nationales qui n'affectait guère l'ensemble des ressources destinées à la consommation et à l'investissement. En 1914, les fabrications prévues pour les munitions en un an en cas de guerre n'ont représenté que quelques jours de consommation de l'artillerie. Dans l'industrie de guerre, le nombre des ouvriers qui se chiffrait en milliers de personnes, se comptait en millions en 1918. Les seules mesures prises étaient d'ordre monétaire. — En France convention secrète avec la Banque de France (1911) et en Allemagne constitution d'une réserve d'or. L'effort, très empiriquement conduit par les belligérants de 1914 à 1918, révèle de très nombreuses contradictions entre les mesures dans différents secteurs et l'inexistence de la conception d'un mécanisme économique général.

Peu à peu, une certaine compréhension et un certain agencement des phénomènes se sont dégagés, en plusieurs étapes que l'on peut schématiser par 3 modèles: modèle finances, modèle monnaie, modèle revenus.

1° - *Modèle financier.*

Le financement d'un effort d'armement ou de guerre risque d'entrainer un *déficit budgétaire,* non seulement par l'apparition de nouveaux postes de dépense (matériel militaire, traitements, soldes, etc.) mais aussi par les gonflement de certaines dépenses civiles (par exemple: subvention ou soutien accordés à divers secteurs d'activité). Ce déficit budgétaire a ses caractéristiques propres: en économie de paix, un Ministre des Finances essaie de le faire disparaître en agissant à la fois sur les recettes et sur les dépenses. En économie de guerre, la plus grande masse des dépenses devient incompressible. Pour tendre à l'équilibre, on ne peut plus jouer que par l'augmentation des recettes. Dans cette dernière phrase, le mot „équilibre" est pris avec le double sens, ambigu certes, mais traditionnel d'équilibre financier et d'équilibre économique, puisque selon l'école orthodoxe — qui a développé ce modèle — le second s'identifie au premier: en effet, les seules perturbations possibles dans un mécanisme libéral où les prix de marché réalisent des ajustements parfaits, aussi bien pour les marchandises que pour le travail et le capital, viennent de l'Etat et de son déficit budgétaire.

Avant d'abandonner ce schéma des effets économiques d'un effort militaire et de ses cheminements, signalons trois points: un problème encore d'actualité qu'il permet de traiter, le contre pied doctrinal pris par certains économistes à son égard et les enseignements pratiques du préfinancement.

a - *Un des rares problèmes d'actualité mis en lumière par ce modèle: la balance entre catégories d'impôts.*

Si pour réduire son déficit budgétaire, d'origine militaire, le Ministre des Finances a recours aux avances de la Banque démission c'est, dans cette terminologie un peu démodée et simpliste, „l'hideuse inflation". S'il a recours à l'emprunt c'est rejetter sur les générations futures une charge qui... etc... (nombreuses variations possibles sur ce thème). S'il a recours à l'impôt, tout sera pour le mieux ...au moins le croyait-on. Encore faut-il ne pas se tromper d'impôts: si on aggrave les impôts indirects au moment où l'effort militaire réduit les consommations civiles, notre Ministre risque un amenuisement de ses recettes à la place du surplus escompté. Il devra, en cas de rationnement et de pénuries, préférer les impôts directs dont les rendements croîtront en même temps que les revenus nouveaux (revenus des militaires, des travailleurs de l'industrie de guerre, des pensionnées, etc...). Ces impôts seront un des éléments essentiels de la fermeture du circuit, l'Etat ayant ainsi un moyen de „récupérer" une partie du revenu monetaire qui n'a pas de contre partie réelle (en nature) du côté de la production.

Le choix sera plus nuancé dans les pays où la fraude fiscale est importante et où elle risque de se développer avec des taux d'impôt prohibitifs. Mais l'impôt direct sera surtout inefficace dans le cas où des hausses de prix massives se déclancheraient: en période d'inflation, le déficit budgétaire est plus facile à éliminer avec des impôts indirects dont le rendement croît proportionnellement aux mouvements des prix, qu'avec des impôts directs établis sur des revenus en retard sur les prix et perçus avec un décalage d'environ un an.

Apprécié sous l'optique moderne de comptabilité nationale, le comportement fiscal de l'Etat dépendra donc de nombreuses variables: rationnement, transferts de revenus par l'Etat, hausses de prix, etc...

b - *L'opposition théorique au modèle financier classique* apparaît sous la forme du *deficit spending,* ou d'une façon plus imagée, avec l'exemple de Keynes consistant à mettre des billets de banque dans des bouteilles, à les enterrer profondement, à creuser la terre, à extraire les bouteilles et à reprendre les billets: ce travail est indirectement productif si, à l'occasion de ces tâches parfaitement absurdes, on a pu distribuer des revenus qui, par le jeu du multiplicteur, permettront de stimuler des activités qui, elles, sont effectivement productrices de biens réels.

Mais la condition de réussite d'une telle opération — à laquelle on peut assimiler facilement les productions de guerre (inutiles en termes de comptabilité monétaire ou d'utilité sociale microéconomique

— utiles en termes de calcul nonmonétaire macroéconomique si les comportements et l'effort des gouvernements se révèlent, à la longue, payants sur le plan de l'indépendance nationale et de la sécurité) — est l'existence d'un sous emploi: main d'oeuvre disponible à affecter aux tâches supplémentaires et capacité de production disponible dans toutes les branches de l'industrie et de l'agriculture pour faire face au supplément de demande engendré par les nouveaux revenus.

L'effet du réarmement dépend de la conjoncture. Bien qu'il y ait évidemment d'autres stimulants plus justifiés économiquement (grands travaux, par exemple); il peut avoir un effet d'élévation du niveau de vie et d'intensification des investissements *productifs,* dans tous les pays où l'élasticité de production reste grande. C'est ce qui explique par exemple qu'aux Etats-Unis de 1940 à 1944, malgré un effort exceptionnel de production de guerre, les consommations civiles, au moins des produits alimentaires, aient pu augmenter. Si, au contraire, il n'y a pas de capacité de production disponible, ou si l'élasticité de l'offre est égale à zéro pour d'autres raisons encore (rigidité de l'appareil de production, par exemple) des charges d'armement peuvent nuire au développement harmonieux de l'économie nationale.

Lorsque la dérivation vers des fins extraéconomiques d'une partie de la production est conjoncturellement possible, l'Etat peut d'ailleurs y retrouver son compte comme l'ont montré certaines expériences de préfinancement.

c - *L'exemple concret du préfinancement.*

Si une expansion économique est attendue de dépenses „inutiles", l'Etat, peut, en dépensant plus au cours d'une période, anticiper sur le surplus de recettes que lui apportera, dans la période suivante, un mécanisme économique plus actif. Le déficit budgétaire visible dans l'instant est couvert par une masse constante de crédits (emprunts classiques ou traites) qui permet d'enregistrer une sorte d'équilibre dynamique du budget entre dépenses de l'année 1 et recettes de l'année 2, dépenses de l'année 2 et recettes de l'année 3, etc...

Le danger de cette politique, illustré par l'échec de la Vorfinanzierung allemande, tient à la fois aux erreurs de prévisions sur les recettes, aux rigidités de l'appareil économique et surtout à la fin de l'expansion: quand la production ne peut plus croître, et alors même que se sont déjà développées des tensions inflationnistes par hausses des coûts (approvisionnement et salaires), les recettes fiscales ne croissent plus et le déficit budgétaire accru, accélère le processus de dégradation de l'économie.

On reviendra plus loin sur ces premières approches.

2° - *Le modèle monétaire* est à peine plus satisfaisant que le modèle

financier. Expression de la théorie quantitative, il établit un lien direct et à sens unique entre le mouvement de prix (effet) et le mouvement de la quantité de monnaie (cause).

Même sous la forme qui lui avait été donnée Irving Fisher, ce schéma est trop simpliste puisque entre M et P jouent de nombreux facteurs intermédiaires. Même si M croît (déficit budgétaire ou création de revenus dûs à l'armement) joueront, avant que P ne soit affecté, en amplifiant, ou en amortissant au contraire la variation de M, les décisions des particuliers sur l'emploi de revenus et les décisions des producteurs sur le volume de la production. Une masse monétaire croisssante avec une production croissante n'a pas d'effet sur les prix: cette proposition met en relief le danger de certaines politiques qui réduisent à l'excès les productions de biens de consommation au profit des biens militaires; ce faisant on évite les tensions inflationnistes dues à la pression des coûts sur les prix (concurrence entre secteurs productifs) et on accentue les tensions dues à la pression des revenus sur les prix. Ces dernières tensions ne peuvent être à leur tour éliminées que par le prélèvement fiscal ou l'emprunt plus ou moins forcé, donc, en général, par une baisse du niveau de vie (qui aurait souvent pu être évitée).

De même, une masse monétaire croissante avec production stationnaire et impôts inchangés n'aura pas d'effet sur les prix si la préférence pour la liquidité s'accroît. On en trouve une illustration-limite dans l'exemple français 1939—1948: pendant la guerre, avec une production tendant vers zéro et la débauche de création de moyens monétaires par l'armée d'occupation les prix montent moins qu'après la Libération avec une production accrue; l'explication en est possible sous une forme imagée avec les lessiveuses remplies par les Francais et plus spécialement par les paysans, de billets de banque pendant l'occupation — lessiveuses rapidement vidées dès la Libération lors de l'euphorie du retour à la paix et de l'illusion d'un retour immédiat à l'abondance.

Une politique d'armement ou de réarmement se doit donc de recenser toutes les possibilités de dissocier l'accroissement des quantités de monnaie des augmentations de prix.

3° - *Le modèle „revenus".*

Les schémas que la comptabilité nationale a rendu familiers permettent de voir quels sont les flux qui sont modifiés par un effort d'armement. Sous *l'optique du produit,* comme le dit J. Tinbergen au début de son étude (voir page 133) „The general problems relate to the necessity that additional goods and services are required which represent an extra burden to the economy".

Deux cas, représentant 6 hypothèses, peuvent se trouver:

a - *L'appareil productif travaille déjà pleine capacité:* on ne peut lui imposer un effort dans le domaine de la production de guerre:

a 1 - qu'en restreignant les autres productions pour dégager au profit de l'armement une partie des installations industrielles;

a 2 - qu'en développant les investissements nécessaires aux réarmements qui seront produits dans une 2ème période;

a 3 - qu'en développant les investissements à la fois des industries de guerre et des industries de consommation.

Dans les 3 hypothèses, il a baisse du niveau de vie. Avec les deux premières, cette baisse est durable, avec la 3ème elle est momentanée. Quant à la production de guerre, elle est immédiate mais limitée (a 1): c'est *l'armement en surface* de l'industrie allemande de 1937 à 1944. Tandis que 2 et 3 représentent *l'armement en profondeur* (cf. industrie américaine 1940—1944, effort différé mais plus puissant.

Dans les 3 hypothèses, tout défaut d'ajustement, toute erreur de politique économique se traduit par l'apparition de tensions inflationnistes, durables avec a 1 et a 2, momentanées avec a 3.

b - *Une certaine capacité de production reste disponible*:

b 1 - elle est intégralement affectée (par conversion des industries, transferts de main-d'oeuvre etc...) à l'armement;

b 2 - elle est répartie entre biens de consommation et biens militaires;

b 3 - elle est répartie entre consommation — guerre et investissement.

Avec l'hypothèse b 1, le revenu national augmente, le niveau de vie reste cependant stationnaire, rapidement les hausses de prix se développent. Avec b 2, le niveau de vie augmente lentement et les prix restent stables. b 1 et b 2 représentent encore l'armement en surface et b 3 l'armement en profondeur. Seul ce dernier cas donne la possibilité d'un armement important, sans graves répercussions économiques ou sociales.

Ce n'est pas l'armement en lui-même qui entraîne des répercussions plus ou moins fâcheuses: c'est l'état des économies qui compte avant tout; stationnaires, elles sont rapidement menacées — en expansion, elle absorbent facilement les effets des charges militaires supplémentaires.

Sous *l'optique du revenu,* un raisonnement analogue peut être fait.

c - *Avant démarrage du programme militaire, il y a déjà excès de*

revenus par rapport au produit. La politique gouvernementale peut ou bien.

c 1 - créer de nouveaux revenus, sans autre précaution;

c 2 - compenser la création de revenus nouveaux par une ponction sur l'ensemble des revenus (par l'impôt par exemple).

Dans les 2 hypothèses, des perturbations se produisent dans la répartition du pouvoir d'achat, par inflation (c 1) ou par la politique fiscale (c 2). Si le volume des satisfactions ne change pas, le niveau de vie baisse cependant, — globalement, puisqu'un effort accru de la population ne permet pas d'acquérir plus — partiellement, davantage encore pour les secteurs non bénéficiaires des nouveaux revenus (c 2) ou vulnérables en période d'inflation (c 1).

d - *Avant démarrage du programme militaire, le revenu distribué n'achète pas la production.*

d 1 - l'Etat crée des revenus d'armement, c'est le cas devenu classique de l'action du multiplicateur. La crise des débouchés s'estompe dans tous les secteurs puis les tensions inflationnistes apparaissent plus ou moins localement;

b 2 - il met en place une politique de contrôle et de limitation des salaires et des profits;

d 3 - il pratique une politique d'emprunt et favorise les investissements privés.

On doit également considérer les hypothèses relatives aux autres aspects du problème. Nous ne retiendrons ici très rapidement que celles relatives au *commerce extérieur,* pour lequel peuvent se faire jour des exigences contradictoires.

Augmenter les importations

e 1 - Pour permettre l'approvisionnement des industries d'armement;

e 2 - pour diminuer la pression inflationniste sur le marché des biens de consommation;

e 3 - pour accélérer certains investissements.

Réduire les importations

e 4 - pour équilibrer la balance et réduire la pression sur les cours des changes;

e 5 - pour rendre possible des achats stratégiques;

Augmenter les exportations

e 6 - pour équilibrer la balance;

e 7 - pour assurer des fournitures vitales à des industries alliées.

Réduire les exportations

e 8 - pour augmenter l'offre intérieur et réduire les tensions inflationnistes;

e 9 - pour réserver à l'armement national les matériaux indispensables, etc... etc...

Bien que le mécanisme économique n'ait pas été évoqué dans son ensemble dans les pages qui précédent, il apparaît déjà que la combinaison des hypothèses envisagées donne plusieurs centaines de schémas possibles.

Un diagnostic précis sur l'effet du réarmement actuel supposerait donc à la fois une connaissance très poussée des économies nationales et des prises de position *conscientes* et *explicites* sur tous les secteurs d'activité. Sinon, on devra se borner à ces à peu près qui ont déjà montré leur inexactitude et qui se contentent de ces formulations vagues: démobilisation = chômage; réarmement = inflation.

Une analyse des situations économiques concrètes rencontre d'ailleurs d'autres difficultés, parce que chaque politique partielle, même raisonnable, peut être incompatible avec l'équilibre général. On a vu, par exemple, des pays pratiquer *une politique commerciale* saine en principe, compromettre l'approvisionnement industriel ou vice versa. En achetant du beurre, étranger, la France consolide le franc intérieur et accentue le déséquilibre de sa balance commerciale. Il faudrait faire la même analyse pour tous les achats et ventes des pays occidentaux.

De même, en équilibrant son budget, par une aggravation des impôts, un Ministre des Finances peut atténuer la tension inflationniste par les revenus et aggraver celle par les coûts. A l'inverse, en accordant des subventions, il limite la poussée des prix, mais s'il les finance par l'émission de monnaie il la renforce indirectement.

Dans la plupart des cas, l'optimum à réaliser ne peut relever d'un calcul simple et la prise en considération des zônes ou secteurs rigides ou souples, sensibles ou stables est infiniment plus complexe encore que les systèmes d'équations présentés par les techniciens.

Mais l'étude de l'impact du réarmement actuel sur les économies occidentales est encore rendu plus difficile par les changements récents survenus dans les données tant militaires qu'économiques (pour ne pas parler des transformations politiques) du monde moderne. Les schémas ou modèles théoriques, en effet, ne tiennent pas suffisamment

compte de la réalité mouvante qui se cache sous des mots, pris d'un seul bloc dans les raisonnements, et tels que armement, plein emploi, production

II - *Les Changements Récents dans les Données militaires et économiques du Problème.*

Commençons par les données d'ordre militaire. Il apparaîtrait intéressant de préciser au moins 4 catégories de questions:

1° - *Armement en surface et armement en profondeur.*

La distinction entre armement en surface et armement en profondeur a déjà été soulignée. La lecture des rapports publiés dans le présent numéro ne permet pas de penser qu'il y ait, dans ce domaine, référence commune à une conception générale, homogène — ni qu'un effort industriel commun soit étudié avec la même technique que les contributions purement militaires à l'armée commune. Il a beaucoup été parlé de standardisation des armes... mais bien moins de standardisation des outils, d'unification des coûts, de répartition des activités productives. Une politique désordonnée des achats de matières premières a amené les difficultés bien connues de Juin 1950 à avril 1951 et une Conférence internationale des matières premières s'est attelée depuis lors à une question qui ne couvre, tout compte fait, qu'une partie du domaine à coordonner.

2° - *Coût de l'armement.*

Le coût de l'armement croit de façon exponentielle. Un équipement militaire valable peut, dans bien des secteurs, dépasser les moyens d'unités économiques trop petites ou trop affaiblies. Pour illustrer cette évolution, une haute personnalité américaine avait présenté au Congrès où des crédits étaient en discussion, 3 types successifs d'un même appareil utilisé par l'aviation: le premier datant de 1930 pesait 5 Kgs et coûtait 18.000 Frs. Le second de 1940 pesait 25 Kgs et coûtait 325000 frs, le troisième, récent pesait une tonne et coûtait plusieurs dizaines de millions de francs.

3° - *Le poids des services.*

Au fur et à mesure que se perfectionne un matériel puissant, le nombre des „usagers" directs des armes diminue, par exemple le nombre des pilotes par rapport à celui du personnel au sol ou encore les équipes de char par rapport aux mécaniciens et employés des services, avec les ateliers de réparation et d'entretien du matériel. Dix divisions type 1951 valent, disent les spécialistes, plus de cent divisions type 39. Mais il est certain qu'elles s'allongent vers l'arrière, occupant

toute une chaîne de personnes entre l'ouvrier d'usine et le combattant. Il semble qu'il y ait là, plus ou moins nettement, opposition entre une conception lourde, résultat de l'évolution occidentale récente et une conception légère permettant d'aligner un nombre infiniment plus spectaculaire de divisions équipées en matériel plus „rustique" et avec des services peu étoffés. Ce problème — posé en termes économiques — signifie que certains pays conservent la distincton bi-partite entre le soldat et l'ouvrier, tandis que d'autres s'orientent vers une distinction tripartite: soldat, servant et ouvrier. Les structures démographiques des différents pays pourraient être utilement rapprochées d'une évolution qui semble jusqu'ici commandée par des préoccupations purement techniques.

4° - *Economie de guerre et économie armée.*

Les études économiques de l'armement enfin ne semblent pas faire une place assez nette à deux types très différents d'effort militaire: l'économie de guerre proprement dite et l'économie armée du temps de paix qui s'opposent tant par leurs objectifs que par leurs méthodes. La seconde seule est compatible avec le maintien des systèmes économiques du temps de paix; elle est illustrée par l'exemple français d'avant 1914 ou l'exemple suédois d'aujourd'hui, des charges de défense nationale entrant de façon régulière dans les frais généraux du pays au même titre que la gendarmerie ou la justice. Dans une telle conception, certes, l'armement absorbe une partie des forces de la nation, mais il n'empêche pas son progrès, il n'entraîne pas un abaissement du niveau de vie, des consommations ou des investissements. Il rend seulement leur croissance moins rapide: sur le gain supplémentaire dû chaque année au progrès économique une partie est affectée à la sécurité, une autre à l'équipement qui permettra la continuation de l'expansion, une autre à l'amélioration des satisfactions courantes de la population. Il suppose certes, son exécution sur une longue période de temps et offre même dans ce cas, par sa souplesse, une possibilité d'atténuer des fluctuations cycliques par le renforcement des programmes dans les années de dépression, et leur ralentissement en période de boom.

Deux catégories de faits ont sans doute masqué la distinction entre économie de guerre et économie armée au cours des années récentes:

— tout d'abord le fait qu'une, au moins parmi les grandes nations intéressées, les Etats-Unis n'ont jamais eu l'occasion, au cours de leur histoire, d'appliquer la technique de l'armement permanent. En 1917/18, comme en 1940/44, il leur a fallu partir de zéro et sans transition, passer d'une économie de paix (sans frais généraux de sécurité) à une économie de guerre intensive. Il n'est nullement surprenant, que les événements de Corée aient déclanché moins un

réarmement qu'un démarrage d'économie de guerre du type qui avait déjà été pratiqué de 1940 à '44. Ce n'est que peu à peu qu'est apparue la conception de l'effort militaire constant remplaçant l'effort coup de collier. On passe insensiblement du „mobilization hump" à la „strategy of readiness" selon les expressions de Albert G. Hart. La brutalité du premier avec ses effets d'accélération dans tous les secteurs économiques (de l'achat des matières premières à l'investissement, au stockage et à la production de matériel de guerre) devrait plus nettement faire place à une période où les effets d'origine militaire devenant plus réguliers, les incidences des actions purement économiques reprendraient leur place prépondérante. Sinon le risque est grand, non pas de mouvements cycliques du type traditionnel, mais de mouvements erratiques, avec alternances d'économies de guerre intégrales et d'économies de paix. Les données statistiques relatives à la Suède, telles que les reproduit M. Cederwall sont par leur stabilité (régularité du prélèvement sur le produit national) particuliérement instructives.

— D'autre part, le choc réarmement a été amplifié par le fait que, comme le signale M. Vallerie dans son rapport sur la France, certains pays au lieu de faire de l'armement d'entretien, c'est-à-dire de maintenir, perfectionner ou renforcer une force militaire, ont dû tout recommencer à zéro.

Les gains et les pertes en capital ne sont pas comptées dans le calcul du revenu national. La réconstruction d'une usine détruite par un incendie est autre chose que l'investissement de remplacement effectué chaque année pour maintenir le capital intact. Et pourtant dans l'effort militaire de plusieurs pays occidentaux ce sont ces deux catégories d'actions qui ont été confondues. Le résultat en a été une aggravation des effets économiques de la politique militaire.

Si on se tourne maintenant *vers les données relatives à la production ou aux relations économiques internationales,* on s'apercevra que là encore les conditions de réarmement actuel ne sont pas les mêmes que dans l'idée que l'on pouvait s'en faire traditionnellement. La encore, 4 catégories de problèmes, qui seront numérotés de 5 à 8, devront être évoqués.

5° - *Effort militaire international et non plus national.*

Jusqu'à une date récente, effectuer un effort d'armement en temps de paix ou organiser une économie de guerre était une question *strictement* nationale, avec toutes les conséquences qui en découlent: secret jalousement gardé sur la nature et l'ampleur des réalisations, tendances à compléter l'appareil économique national et même à développer une certaine autarcie: la littérature allemande relative à l'économie de guerre des 30 dernières années confond dans un même

programme les mesures d'autarcie et les mesures d'équipement militaire. Autre conséquence du caractère national fermé, les dépenses militaires sont plus ou moins camouflées, soit dans des budgets des services civils, soit sous des rubriques fallacieuses, et les conférences du désarmement aussi bien que la S.D.N. se préoccupaient assez vainement d'ailleurs, d'avoir des comptes clairs et complets.

Envisagés dans un cadre international, le réarmement et ses effets économiques prennent une autre physionomie:

a - la notion de complémentarité doit remplacer celle d'autarcie. Des ersatz coûteux, des installations nouvelles ne sont plus nécessaires à condition que des garanties d'accessibilité aux produits manquants soient données par les voisins. Il y a là sans doute un effet favorable qui n'a pas été suffisamment mis en lumière et qui est contrebalancé par des effets défavorables.

b - les pays intéressés en effet auront parfois tendance à rechercher dans un programme international ce qui servira leur propre politique d'équilibre économique, ou leur assurera un gain direct, plutôt que l'efficacité ou l'harmonie du plan commun. Diminuer son propre chômage, obtenir des commandes avantageuses, prendre des participations dans d'autres pays risquent parfois de passer au premier plan des préoccupations. Les croisades des techniciens pour faire adopter à l'ensemble une arme nationale, les ventes de matériel stocké, en mauvais état ou démodé peuvent aussi bien constituer des actions honorables que cacher des motifs moins avouables. Les polémiques à leur sujet ont d'ailleurs été assez fréquentes pour qu'on puisse les signaler dans un bilan objectif.

c - les comptes militaires, loin d'être camouflés ou réduits, sont présentés avec plus de complaisance et même parfois gonflés arbitrairement. Certains pays verraient volontiers compter dans leurs charges militaires, le solde créditeur de leur balance extérieure, sous le double prétexte que ce solde est financé par leur épargne nationale (qui n'est donc plus disponible à d'autres fins), et qu'il est utilisé par les pays débiteurs pour améliorer leur armement. Certains autres mettent en lumière des investissements industriels, des équipements publics ou privés, qui, à côte de la défense nationale intéressent d'autres objectifs. Du repli militaire autarcique, on passe plus ou moins insensiblement au débat ou au marchandage international où le bargaining power de chacun est utilisé à des fins égoïstes.

6° - *Pays forts et pays ruinés.*

Le débat est souvent rendu plus âpre le fait que les nations ne sont

pas toutes au même degré développement économique ou que certaines d'entre elles ont pu augmenter leur potentiel pendant le dernier conflit, tandis que d'autres étaient ruinées ou dévastées. Souvent les plus fortes n'ont pas compris les difficultés des plus faibles, tandis que les plus faibles orientaient tous leurs efforts vers l'obtention d'une aide extérieure. Dans ce délicat problème l'habitude prise de considérer chaque pays d'après l'importance de son revenu national par tête d'habitant et de proportionner ses charges militaires à ce chiffre n'a d'ailleurs pas introduit toute la clarté qu'on pouvait attendre. Et ceci pour plusieurs raisons:

— d'abord, parce que, malgré les efforts d'unification internationale, les résultats des calculs sont difficilement comparables. Même établis par des méthodes semblables, les revenus nationaux de deux pays sont pas forcément confrontables sans danger si les marges d'erreur ne sont pas du même ordre de grandeur. Dans plusieurs pays, d'amples variations de prix ont diminué considérablement la valeur des calculs sur quantités globales.

— ensuite, parce que le rapport charges militaires sur revenu national est assez incertain. Au numérateur les charges militaires ont, comme il a déjà été dit, des frontières indécises: industrie, santé, etc... Leur poids peut également varier beaucoup selon qu'on retiendra les programmes, les crédits votés, les marchés passés ou les livraisons effectives. De plus, le problème des transferts de revenus est loin d'être résolu — et selon le traitement donné à ce poste qui se gonfle en économie de guerre, on peut avoir des charges militaires qui restent faibles ou au contraire qui dépassant 100 % du revenu national.

Au dénominateur, la quantité inscrite peut varier sensiblement avec un revenu brut ou net, au coût de facteurs ou aux prix de marchés; des discussions peuvent s'engager sur la légitimité des calculs sur les amortissements, sur les impôts indirects, etc..., etc...

De l'expression des charges militaires en % du revenu national, on tire d'ailleurs trop souvent des conclusions erronées sur la „part restante" pour le fonctionnement de l'économie: les quantités comparées sont loin d'être homogènes et la comparaison a peu de signification. Deux tableaux donnés par M. Schmölders (voir page 103 et page 106) montrent les difficults d'un calcul international dès qu'on les rapproche d'autres sources; voici d'abord les statistiques de M. Schmölders:

Revenu national par tête et par an		Solde journalière du soldat	
U.S.A.	$ 717	U.S.A.	$ 2,63
Grande-Bretagne	„ 243	Belgique	„ 2,50
France	„ 124	Grande-Bretagne	„ 0,98
Allemagne occident	„ 49	Hollande	„ 0,76
		Danemark	„ 0,24
		Norvège	„ 0,15
		Italie	„ 0,08
		France	„ 0,05

Les calculs de l'ONU [1]) pour le revenu national par tête (1949) sont très différents:

U.S.A.	$ 1453
Grande Bretagne	„ 773
France	„ 482
Allemagne Occ.	„ 320

Pour les soldes militaires, un rapport établi par des sénateurs américains après un voyage en Europe donne (par mois et non plus par jour) les chiffres suivants:

U.S.A.	$ 75
Grande Bretagne de	„ 16 à 21
France	„ 1,28
Italie	„ 2,70
Belgique de	„ 6 à 12
Pays Bas	„ 8
Norvège	„ 6,30
Danemark	„ 7,61
Portugal	„ 0,51.

Le lecteur tirera toutes conclusions utiles de telles disparités.....

7° - *Elasticité de la production et disponibilités en biens.*

Trop souvent, le démarrage des programmes d'armement a été affecté par la survivance du slogan: des canons ou du beurre, ce qui semble signifier que la production étant une constante, il faut choisir un objectif ou l'autre. Bon nombre de calculs nationaux ont sous-estimé les possibilités de développement économique et la faculté de l'appareil productif de tourner à un rythme plus rapide. Dans presque tous les pays en 1950 et en 1951 les progrès de la production ont été supérieurs aux prévisions dont la modestie ne s'explique que par la crainte de l'inflation. Trop souvent, de ce fait, on a risqué, en diminuant les chances d'inflation par concurrence interindustrie (inflation des coûts), de favoriser une inflation par les revenus ou de développer les tendances malthusiennes. Au nom du slogan cité ci-dessus, on a parfois réduit les fabrications de biens durables ou la construction des maisons qui, mieux que l'impôt en période de paix,

1) Statistical Papers Serie E No. 1, Oct. 1950.

peuvent „éponger" un surplus de revenu, et ceci, alors que le textile, le cuir et l'ameublement, pour ne citer que 3 industries, continuaient à souffrir, presque partout, d'une mévente chronique.

8° - *Financement de la production.*

Si dans plusieurs économies occidentales les possibilités d'emprunt par les Etats sont restées faibles, bien des investissements privés nécessaires à l'effort d'armement n'ont pas trouvé les moyens financiers nécessaires, ce qui s'explique dans les pays où la dépréciation monétaire a été forte et prolongée, par le souci des détenteurs de capitaux de recherches plutôt que des placements industriels, des valeurs réelles (or, devises, immeubles, etc...) et dans d'autres pays par une crainte chronique de la surproduction, telle qu'elle risquerait de se produire lors du retour à une économie de paix complète. La question s'était déjà posée de 1940 à 1944 et des solutions très diverses avaient été trouvées en plusieurs pays. Elle est aujourd'hui moins aigüe, mais son règlement dépend autant de facteurs politiques que de facteurs économiques.

III - *L'évolution économique récente sous le signe du réarmement.*

Depuis les événements de Corée, l'évolution économique occidentale est marquée à la fois par une reprise de la production et par des mouvements de prix très amples, sur les marchés mondiaux jusqu'en avril 1951 et au stade des prix de détail dans plusieurs pays jusqu'au début de 1952. Il est curieux de constater que les tensions inflationnistes se sont produites avant même le début de l'effort militaire. La tendance à la hausse constatée sur les marchés de matières premières avant juin 1950 s'est soudainement amplifiée. Au lieu du creux saisonnier du commerce de détail, on constate pour l'été 1950 une pointe dûe aux achats de précaution des ménagères. Pour les prix à la production, la hausse est également rapide, non pas à cause des commandes d'armement, mais à cause des anticipations des industriels, prévoyant un développement de leur activité avec les commandes des Etats.

Simples hausses de prix dans certains pays, inflation nette dans d'autres, ces mouvements essentiellement psychologiques se sont entretenus d'eux-mêmes, par effet de multiplication et par changement des comportements. L'importance des „programmes" a sans doute joué profondément sur les „opinions publiques". L'effet économique réel est moins prouvé. En effet, des décalages de temps parfois considérables se sont produits entre décision d'armement, commande et livraison paiement. Par exemple aux U.S.A. de Juin 1950 à

Décembre 1951 les commandes passées représentent 60 milliards de $ et les livraisons 16 milliards. Il est extrêmement difficile pour l'économiste de savoir quelle est la grandeur agissante, décisive, sur l'ensemble du mécanisme économique. Les deux probablement agissent, la première indirectement, sur les décisions et les comportements des particuliers, des entrepreneurs, des administrations, la seconde, directement, en modifiant les flux. La variation du prix du beefsteack en France depuis deux ans traduit bien cet effet d'ordre psychologique puisque, en ce qui le concerne, l'effet mécanique du réarmement est nul.

Les paliers de production, les crises du commerce extérieur, les baisses de prix récentes, montrent qu'une nouvelle phase conjoncturelle est commencée. Le découpage en périodes proposé par M. Keyserling dans son étude (cf page 28) semble correspondre aux moments essentiels de l'évolution économique de la plupart des pays occidentaux. Après des accroissements de production spectaculaires, on constate un ralentissement. Les pays qui ont souffert de la détérioration de leurs terms of trade vont peut être à nouveau se trouver en meilleure position.

Mais un peu partout on constate, juxtaposés au sein d'une même économie nationale de mouvements en hausse et de mouvements en baisse. A côté de secteurs en pleine prospérité, d'autres connaissent la crise de débouchés. Des marchés d'acheteurs coexistent avec des marchés de vendeurs. Des tendances indécises s'inscrivent dans bon nombre de pays. Le réarmement a engendré une certaine inflation avant même de commencer. Puis tout s'est plus ou moins „tassé". Et il serait curieux de penser que l'effet le plus typique du réarmement actuel est de substituer à l'ancienne alternance cyclique des prospérités et des dépressions une sorte d'état indéterminé comportant des mouvements simultanés de sens inverse, la prospérité de certains secteurs voisinant avec la dépression de certains autres, la politique économique des gouvernements ayant appris à maintenir les équilibres globaux, mais ayant encore besoin d'apprendre à réaliser l'harmonie interne d'un mécanisme économique.

THE ECONOMIC JOURNAL

The Quarterly Journal of the Royal Economic Society

MARCH, 1952

The Recession of 1948-49 in the U.S.A.	D. Hamberg
Changes in the Productivity of British Industry 1945-51	L. Rostas
Long-Term Trends in Europe's Trade	A. K. Cairncross and J. Faaland
United States Commodity Imports in the Longer Run	B. C. Swerling
The Model af an Expanding Economy	Joan Robinson
External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation	J. E. Meade
The Influence on Productitive on Econamic Welfare	J. Tinbergen
John Barton (1789-1852)	G. Sotiroff
Estimates of the Free Demand for Rationed Foodstuffs	H. S. Houthakker and J. Tobin
Oxford Studies in the Price Mechanism	R. F. Kahn

Reviews, Notes and Memoranda. Recent Periodicals and New Books

Price 10s. net

MACMILLAN & CO., LTD., LONDON, W.C.2

Application for Fellowship to

Royal Economic Society, 4 Portugal Street, London, W.C.2

Annual Subscription £1 10 0 **Life Composition £22 10 0**

BULLETIN FOR INTERNATIONAL FISCAL DOCUMENTATION

Bi-monthly periodical published by the International Bureau of Fisca Documentation. HERENGRACHT 196 – AMSTERDAM, Netherlands.

The object of the Bulletin is to provide information on the laws relating to taxation in various countries and on international and comparative fiscal law.
The following subjects have been or will be dealt with:

1. Taxation in Federal States:
2. The legal provisions relating to the computation of taxable profits of industrial and commercial enterprises:
3. Fiscal evasion, its causes and legal provisions to avoid it:
4. The taxation of life insurance, pensions, (life) annuities etc.

There are also included
Information on Statute and Case Law together with any official comments thereon.
Review of Books and articles dealing with taxations matters.
A dictionary in four to six languages of technical fiscal terms.
Supplements containing, inter alia, revues of double taxation conventions together with the text of the conventions.

PRICE: { $ 4.50 a year without supplements / $ 6.25 a year with supplements } or aequivalent in other currencies

REVUE DE L'INSTITUT INTERNATIONAL DE STATISTIQUE

* *

REVIEW OF THE INTERNATIONAL STATISTICAL INSTITUTE

Vol. XIX, no. 1

L. Galvani, Révision critique de certains points de la méthode représentative.

J. Bourgeois-Pichat, Les limites de la démographie potentielle.

C. A. Moser, Interview Bias.

Communications sur l'organisation et l'administration statistiques/Communications on statistical organization and administration:

Canada: Recent developments in official statistics.
Inde / India: Progress of Indian official statistics during 1950—'51.
Israël: The Central Bureau of Statistics in 1949 and 1950.
Japon / Japan: The statistical system of Japan.
Norvège / Norway: Recent developments in official statistics.
Pays Bas / Netherlands: Travaux récents du Bureau Central de Statistique.
Portugal: Activités récentes en matière de statistique officielle.
Suède / Sweden: Organizational changes in official statistics.

Bibliographie statistique internationale/International statistical bibliography.

Sociétés de statistique/Statistical societies.

Nouvelles statistiques/Statistical news.

Demandez des renseignements à l'éditeur /write to the publisher for information

EDITIONS W. P. VAN STOCKUM EN ZOON
La Haye / The Hague

HANS KELSEN

VERGELTUNG UND KAUSALITÄT

Eine soziologische Untersuchung

* *

Kurze Inhaltsangabe

Primitive Naturauffassung

Das primitive Bewusstsein

Die soziale Deutung der Natur

Die Deutung der Natur nach dem Vergeltungsprinzip

Griechische Religion und Philosophie

Die Vergeltungsidee in der Religion der Griechen

Die Entstehung des Kausalgesetzes aus dem Vergeltungsprinzip in der Griechischen Naturwissenschaft

Moderne Wissenschaft

Der Kampf um das Kausalprinzip in der modernen Naturwissenschaft

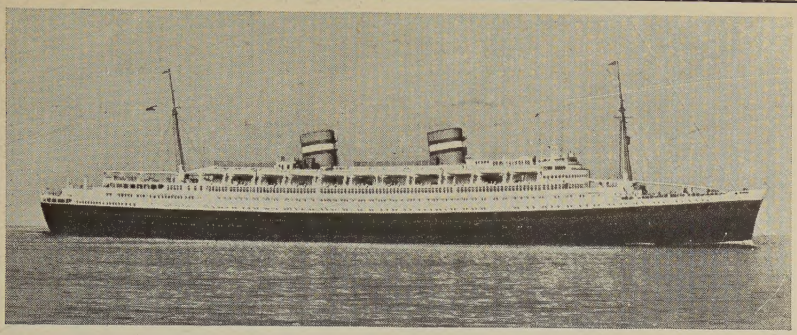
Natur- und sozialwissenschaft

* *

Preis *f* 25.—

N.V. UITGEVERIJ W. P. VAN STOCKUM & ZOON

P.o. BOX 123 - THE HAGUE / HOLLAND



s.s. Nieuw Amsterdam 36,667 Tons

Regular passenger service
between Rotterdam—New York
via France and England.

Holland-America Line

NATIONALE HANDELSBANK N.V.

Established 1863

•

Formerly operating under the name:
NEDERLANDSCH INDISCHE HANDELSBANK, N.V.
CAPITAL AND RESERVE FLOR. 66.200.000.

Head Office: Amsterdam | Branch Offices in Holland: The Hague and Rotterdam

Overseas Branches:

INDONESIA: DJAKARTA KOTA (Head Office for Indonesia) and 14 branches in other principal towns;

BOMBAY, CALCUTTA, HONGKONG, TOKYO, KOBE (with own representation in Osaka), SINGAPORE and BANGKOK;

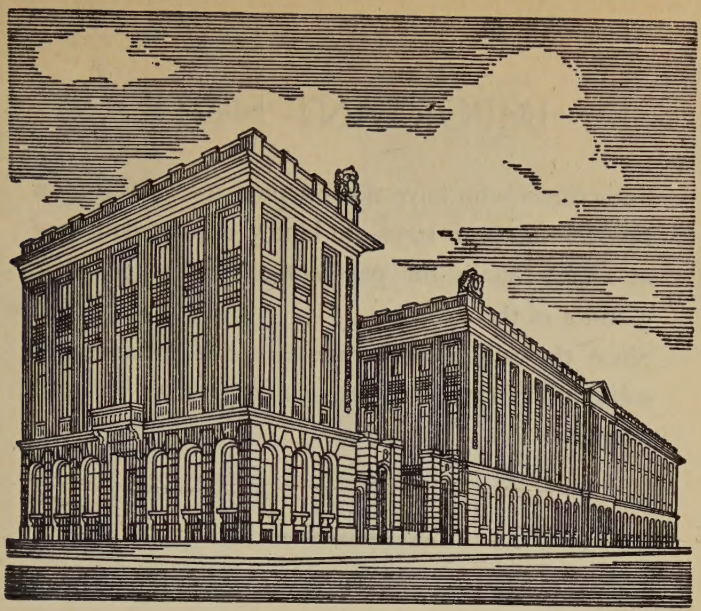
Representatives in LONDEN and NEW YORK

ROYAL
PRINTING-OFFICES
LANKHOUT IMMIG N.V.
THE HAGUE

specially equipped for the printing of

securities

Noorderbeekdwarsstraat 47 — The Hague — Holland



BANQUE DE BRUXELLES

Siège Social: Head Office:

2, Rue de la Régence

BRUXELLES BRUSSELS

400

Sièges et Succursales en Belgique

Offices and branches in Belgium

Correspondants dans le monde entier

Correspondents throughout the world

IMPORTANT NOTE

Subscribers who have not yet paid the subscription rate for the year 1952 are kindly requested to pay at once. Details for payment are given on page 3 and 4 of the cover.
Since the subscription rates are due in advance, subscription rates for the year 1953 may be paid from now on.

AVIS IMPORTANT

Les abonnés qui n'ont pas encore payé les frais d'abonnement de l'année 1952 sont priés avec instance de s'acquitter. On trouvera tous les détails nécessaires aux pages 3 et 4 de la couverture.
Etant donné que les frais d'abonnement sont dûs à l'avance, les frais d'abonnement pour l'année 1953 pourront être virés dès maintenant.